

Boss, Alfred; Bothe, Adrian

**Book — Digitized Version**

## Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor

Kieler Studien, No. 207

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Boss, Alfred; Bothe, Adrian (1987) : Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor, Kieler Studien, No. 207, ISBN 3163452124, Mohr, Tübingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/388>

**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.*

# Kieler Studien

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Herausgegeben von Herbert Giersch

---

207

Alfred Boss · Adrian Bothe

## Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor



J.C.B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN

ISSN 0340-6989

As 1577/87 Weltwirtschaft  
Kiel

**CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek**

**Boss, Alfred:**

**Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor /**

Alfred Boss; Adrian Bothe. - Tübingen:

Mohr, 1987.

(Kieler Studien; 207)

ISBN 3-16-345212-4 brosch.

ISBN 3-16-345213-2 Gewebe

NE: Bothe, Adrian; GT

Schriftleitung: Hubertus Müller-Groeling

©

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1987

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht  
gestattet, den Band oder Teile daraus  
auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0340-6989

## Inhaltsverzeichnis

<b>Verzeichnis der Tabellen und Übersichten</b> .....	VI
<b>Verzeichnis der Schaubilder</b> .....	XII
<b>Vorwort</b> .....	XIII
<b>A. Das Problem und seine Relevanz</b> .....	1
<b>B. Intertemporaler Ausgabenvergleich</b> .....	2
I. Zielsetzung, Eingrenzung der Untersuchung und Methodik des Vorgehens .....	2
II. Ergebnisse .....	5
1. Personalausgaben .....	5
a. Vorbemerkungen .....	5
b. Länder .....	6
c. Bund .....	8
d. Gemeinden und Gemeindeverbände .....	8
2. Laufende Sachaufwendungen .....	9
a. Vorbemerkungen .....	9
b. Länder .....	9
c. Bund .....	34
d. Gemeinden und Gemeindeverbände .....	39
e. Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände .....	40
3. Laufende Zuweisungen und Zuschüsse an andere Bereiche .....	42
a. Länder und Bund .....	42
b. Gemeinden und Gemeindeverbände .....	45
4. Sachinvestitionen .....	46
5. Vermögensübertragungen .....	47
6. Darlehen und Erwerb von Beteiligungen .....	49
III. Zusammenfassung .....	51
<b>C. Interregionaler Ausgabenvergleich</b> .....	54
I. Vergleich Schweiz - Bundesrepublik .....	54
1. Zur Aussagekraft der Staatsquote .....	54
2. Staatsquoten wichtiger Industrieländer .....	56

3. Die Schweiz als Vergleichsmaßstab .....	57
4. Quoten für die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung .....	59
5. Vergleich der Ausgaben gemäß der Finanzstatistik .....	62
6. Untersuchung nach Aufgabenbereichen .....	67
a. Abgrenzungsprobleme und ihre Lösung .....	67
b. Ein Detailproblem: Die Abgrenzung des Gesundheitswesens .....	69
c. Unterschiede der Staatsquoten im Bereich Soziale Sicherheit als wesentlicher Einflußfaktor .....	74
d. Unterschiede der Quoten für andere Aufgabenbereiche .....	79
7. Ein Zwischenergebnis .....	79
8. Zur Erklärung der Unterschiede in den Staatsquoten für einzelne Aufgabenbereiche .....	80
a. Vorbemerkungen .....	80
b. Verfassungsrechtliche Bestimmungen und Umfang der Staatsaufgaben .....	81
c. Zuordnung der Staatsaufgaben auf die föderativen Ebenen .....	82
d. Größe der Gebietskörperschaften .....	86
e. Entscheidungsprozeß bei gegebener Zuständigkeit einer föderativen Ebene .....	87
f. Ausgabenunterschiede im Bereich Politische Führung und zentrale Verwaltung: Das Milizsystem .....	90
g. Ausgabenunterschiede im militärischen Bereich: Die "unsichtbare" Staatsquote .....	93
h. Bedeutung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz .....	94
i. Zuordnung einzelner Steuerarten auf die föderativen Ebenen .....	95
9. Überblick über das schweizerische System der sozialen Sicherung .....	98
10. Zusammenfassung .....	104
II. Ausgaben der Bundesländer und der Gemeinden .....	107
1. Vorbemerkungen .....	107
2. Theoretische und methodische Überlegungen .....	108
a. Ökonomische Bestimmungsgründe für die Höhe der Staatsausgaben .....	108
b. Öffentliche Ausgaben und Kürzungspotentiale .....	113
c. Politisch-institutionelle Bestimmungsgründe für die Höhe der Staatsausgaben .....	114

d. Ein besonderes Problem: Finanzbeziehungen zwischen den föderativen Ebenen .....	116
3. Berechnungen für die Bundesländer .....	117
a. Datenbasis .....	117
b. Überblick über Ausgabenunterschiede zwischen den Bundesländern .....	120
c. Zusammenfassung der Daten für einzelne Jahre .....	121
d. Berücksichtigung der Mischfinanzierung .....	123
e. Ergebnisse für die Ausgaben der Länder nach Ausgabearten und Aufgabenbereichen .....	125
4. Berechnungen für ausgewählte Städte und Gemeinden .....	144
a. Ziel dieses Abschnitts .....	144
b. Auswahl der Untersuchungsgemeinden .....	145
c. Die Ausgaben der Gemeinden nach Aufgabenbereichen ..	147
d. Unabhängige Variable: Die potentiellen Bestimmungs- faktoren der Ausgaben .....	149
e. Zu den Ergebnissen der Regressionsanalyse .....	154
f. Potentiale für Ausgabenkürzungen .....	160
5. Zur Aussagekraft der ermittelten Kürzungspotentiale für Länder und Gemeinden nach Aufgabenbereichen .....	168
a. Ziel dieses Abschnitts .....	168
b. Regelungen im Aufgabenbereich Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung .....	169
c. Problematik der Mischfinanzierung bei den Unter- suchungsergebnissen für die Länder .....	179
d. Bedeutsamkeit unmittelbarer Einnahmen .....	181
e. Besonderheiten bei den investiven Ausgaben .....	182
f. Buchungstechnische Einflüsse .....	183
6. Einsparpotentiale bei den Ausgaben der Länder und Gemeinden .....	184
7. Zusammenfassung .....	188
 <b>D. Schlußfolgerungen</b> .....	 190
 <b>Anhangtabellen</b> .....	 195
 <b>Literaturverzeichnis</b> .....	 214

## Verzeichnis der Tabellen und Übersichten

Tabelle 1	- Anteil der Beamten und Richter an der Gesamtzahl der Vollbeschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst 1983 und 1984 .....	7
Tabelle 2	- Ausgaben der Bundesländer für den laufenden Sachaufwand im 4. Quartal 1980-1984 .....	11
Tabelle 3	- Rangfolge der Bundesländer nach dem Prozentsatz, um den die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand im 4. Quartal das durchschnittliche Niveau der Vorquartale übersteigen 1980-1984 .....	12
Tabelle 4	- Kürzungspotential beim laufenden Sachaufwand in den Bundesländern 1983 und 1984 .....	13
Tabelle 5	- Kürzungspotential bei den sonstigen Zuschüssen für laufende Zwecke in den Bundesländern 1982-1984 ....	20
Tabelle 6	- Kürzungspotential bei der Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens in den Bundesländern 1982-1984 ...	21
Tabelle 7	- Kürzungspotential bei den sonstigen sächlichen Verwaltungsausgaben in den Bundesländern 1982-1984 - Basis: amtliche Statistik .....	22
Tabelle 8	- Kürzungspotential beim laufenden Sachaufwand in den Bundesländern insgesamt 1982-1984 .....	23
Tabelle 9	- Ausgaben einzelner Bundesländer und des Bundes für einzelne Gruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben im 4. Quartal 1983 und 1984 .....	26
Tabelle 10	- Kürzungspotential bei einzelnen Gruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben in einzelnen Bundesländern 1983 und 1984 .....	28
Tabelle 11	- Kürzungspotential insgesamt bei den sächlichen Verwaltungsausgaben in einzelnen Bundesländern 1983 und 1984 .....	30
Tabelle 12	- Kürzungspotential bei einzelnen Gruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben in einzelnen Bundesländern 1983 und 1984 - Gruppierungsnummern 519 und 526 .....	31
Tabelle 13	- Kürzungspotential bei den sächlichen Verwaltungsausgaben in einzelnen Bundesländern 1983 und 1984 - Basis: verwaltungsinterne Daten .....	33

Tabelle 14 - Ausgaben des Bundes für einzelne Gruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben im 4. Quartal 1983 und 1984 - Gruppierungsnummern 511-547 .....	35
Tabelle 15 - Kürzungspotential bei einzelnen Gruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben des Bundes 1983 und 1984 - Gruppierungsnummern 511-547 .....	36
Tabelle 16 - Ausgaben des Bundes für einzelne Gruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben 1983 und 1984 - Gruppierungsnummer 55 .....	37
Tabelle 17 - Kürzungspotential bei einzelnen Ausgabearten des Bundes 1983 und 1984 - Gruppierungsnummern 553 und 554 .....	38
Tabelle 18 - Kürzungspotential beim laufenden Sachaufwand des Bundes für einzelne Aufgabenbereiche 1982-1984 - Bereiche 0, 1 und 7 .....	39
Tabelle 19 - Rangfolge der Gemeinden (einschließlich Gemeindeverbände) der Bundesländer nach dem Prozentsatz, um den die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand im 4. Quartal das durchschnittliche Niveau der Vor quartale übersteigen 1980-1984 .....	40
Tabelle 20 - Kürzungspotential bei den sächlichen Verwaltungsausgaben der Gemeinden in den Bundesländern 1982-1984 .....	41
Tabelle 21 - Kürzungspotential bei den Zuschüssen für laufende Zwecke der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Bundesländern 1982-1984 .....	41
Tabelle 22 - Kürzungspotential bei den Sachinvestitionen der Bundesländer und des Bundes 1982-1984 .....	47
Tabelle 23 - Kürzungspotential bei den Sachinvestitionen der Gemeinden in den Bundesländern 1982-1984 .....	48
Tabelle 24 - Kürzungspotential bei den Investitionszuschüssen und den sonstigen Vermögensübertragungen an den nicht-öffentlichen Bereich in den Bundesländern 1982-1984 .....	49
Tabelle 25 - Kürzungspotential bei den Investitionszuschüssen und sonstigen Vermögensübertragungen an den nicht-öffentlichen Bereich in den Gemeinden der Bundesländer 1982-1984 .....	50
Tabelle 26 - Ausgaben der Bundesländer und des Bundes für Darlehen an andere Bereiche und für den Erwerb von Beteiligungen 1982-1984 .....	50

## VIII

Tabelle 27 - Inflationsraten der Schweiz und der Bundesrepublik 1978-1985 .....	56
Tabelle 28 - Staatsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlands- produkt in verschiedenen Ländern 1978-1983 .....	57
Tabelle 29 - Laufende Ausgaben der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung in der Bundesrepublik 1970-1984 .....	60
Tabelle 30 - Ausgaben der Gebietskörperschaften und der Sozial- versicherung in der Bundesrepublik gemäß den VGR 1970-1984 .....	61
Tabelle 31 - Laufende Ausgaben der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung in der Schweiz 1970-1983 .....	62
Tabelle 32 - Staatsquoten für die Bundesrepublik 1970-1984 .....	64
Tabelle 33 - Staatsquoten für die Schweiz 1970-1983 .....	65
Tabelle 34 - Zahlungen des Bundes an die EG 1979-1984 .....	68
Tabelle 35 - Ausgaben des öffentlichen Sektors in der Bundes- republik und der Schweiz nach Aufgabenbereichen und Ausgabebenen 1982 und 1983 .....	72
Tabelle 36 - Ausgaben für Krankenanstalten im Bereich Ge- sundheitswesen in der Bundesrepublik und in der Schweiz 1980-1983 .....	73
Tabelle 37 - Ausgaben des Staates für die soziale Sicherheit in der Bundesrepublik und in der Schweiz 1982 und 1983 .....	76
Tabelle 38 - Anteil der Ausgaben einer föderativen Ebene an den Gesamtausgaben für ausgewählte Aufgabenbe- reiche in der Bundesrepublik und in der Schweiz 1982 und 1983 .....	84
Tabelle 39 - Ausgaben der Bundesländer nach Ausgabearten 1982 - Gesamtausgaben .....	119
Tabelle 40 - Ausgaben der Bundesländer nach Aufgabenbereichen 1983 - Nettoausgaben .....	120
Tabelle 41 - Staatsquoten für die Bundesländer 1982 und 1984 - Gesamtausgaben .....	121
Tabelle 42 - Verflechtung der Bundes- und der Länderfinanzen 1983 .....	123
Tabelle 43 - Zuschuß des Bundes zum Haushalt der Stadt Berlin (West) 1980-1983 .....	124

Tabelle 44 - Ausgaben der Bundesländer nach Ausgabearten 1980-1983 - Regressionsergebnisse .....	127
Tabelle 45 - Kürzungspotential bei den Ausgaben der Bundesländer nach Ausgabearten 1980-1983 - Konzept I .....	131
Tabelle 46 - Kürzungspotential bei den Ausgaben der Bundesländer nach Ausgabearten 1980-1983 - Konzept II ....	133
Tabelle 47 - Nettoausgaben der Bundesländer für den Aufgabenbereich Allgemeine Finanzwirtschaft und dessen Untergruppen 1983 - Gruppierungsnummern 1074, 1075, 1076, 1077 und 1078 .....	141
Tabelle 48 - Pro-Kopf-Ausgaben der Bundesländer nach Aufgabenbereichen 1980-1983 - Regressionsergebnisse ...	142
Tabelle 49 - Ausgaben der Gemeinden nach Aufgabenbereichen 1980-1983 .....	145
Tabelle 50 - Repräsentanz der Untersuchungsgemeinden für einzelne Bundesländer 1983 .....	146
Tabelle 51 - Gewicht der Aufgabenbereiche im kommunalen Haushalt 1980-1983 .....	147
Tabelle 52 - Pro-Kopf-Ausgaben insgesamt 1980-1983 - Regressionsergebnisse .....	155
Tabelle 53 - Pro-Kopf-Ausgaben nach Aufgabenbereichen 1983 - Regressionsergebnisse .....	156
Tabelle 54 - Kürzungspotential in den Untersuchungsgemeinden nach Aufgabenbereichen und Gemeindegrößenklassen 1980-1983 .....	162
Tabelle 55 - Kürzungspotential in allen Untersuchungsgemeinden nach Aufgabenbereichen 1980-1983 .....	164
Tabelle 56 - Kürzungspotential in allen Gemeinden der Bundesrepublik nach Aufgabenbereichen und Bundesländern 1980-1983 .....	166
Tabelle 57 - Nettoausgaben der Bundesländer und Gemeinden in den Untergruppen des Aufgabenbereichs Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung 1983 .....	170
Tabelle 58 - Nettoausgaben für Sozialhilfe (einschließlich Einrichtungen) und Ausgaben für die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz in den Bundesländern 1982 .....	172

Tabelle 59 - Pro-Kopf-Ausgaben der Bundesländer und Gemeinden in den Untergruppen des Aufgabenbereichs Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung 1980-1983 - Regressionsergebnisse .....	174
Tabelle 60 - Kürzungspotential bei den Nettoausgaben der Bundesländer und Gemeinden für Sozialhilfe (einschließlich Einrichtungen) im Aufgabenbereich Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung 1980-1983 .....	175
Tabelle 61 - Kürzungspotential bei den Nettoausgaben der Bundesländer für Verwaltung, Jugendhilfe sowie Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz im Aufgabenbereich Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung 1980-1983 .....	176
Tabelle 62 - Kürzungspotential in den Gemeinden der Bundesrepublik im Aufgabenbereich Soziale Sicherung (ohne die Ausgaben der Teilbereiche 41, 43, 44 und 48) 1980-1983 .....	177
Tabelle 63 - Kürzungspotential in den Bundesländern und Gemeinden im Bereich Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung 1980-1983 ....	178
Tabelle 64 - Kürzungspotential in den Bundesländern 1980-1983 - Konzept I .....	185
Tabelle 65 - Kürzungspotential in den Gemeinden der Bundesländer 1980-1983 - Konzept I .....	186
Tabelle 66 - Kürzungspotential in den Bundesländern 1980-1983 - Konzept II .....	187
Tabelle A1 - Ausgaben der Bundesländer für den laufenden Sachaufwand im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1980-1984 .....	195
Tabelle A2 - Ausgaben der Bundesländer für Erstattungen an andere Bereiche im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1982-1984 .....	196
Tabelle A3 - Ausgaben der Bundesländer für sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1982-1984 .....	196
Tabelle A4 - Ausgaben der Bundesländer für die Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1982-1984 .....	197

Tabelle A5	- Ausgaben der Bundesländer für sonstige sächliche Verwaltungsausgaben im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1982-1984 .....	197
Tabelle A6	- Ausgaben des Bundes für den laufenden Sachaufwand und für einzelne Ausgabearten im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1982-1984 .....	198
Tabelle A7	- Ausgaben des Bundes für einzelne Aufgabenbereiche des laufenden Sachaufwands im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1982-1984 .....	199
Tabelle A8	- Ausgaben der Bundesländer und des Bundes für laufende Zuweisungen und Zuschüsse an Unternehmen im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1982-1984 .....	200
Tabelle A9	- Ausgaben der Bundesländer und des Bundes für Sachinvestitionen im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1982-1984 .....	200
Tabelle A10	- Ausgaben der Bundesländer und des Bundes für Investitionszuschüsse und sonstige Vermögensübertragungen an den nicht-öffentlichen Bereich im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1982-1984 .....	201
Tabelle A11	- Kürzungspotential bei einzelnen Aufgabenbereichen in den Bundesländern 1980-1983 - Konzept I .....	202
Tabelle A12	- Kürzungspotential bei einzelnen Aufgabenbereichen in den Bundesländern 1980-1983 - Konzept II .....	207
Tabelle A13	- Pro-Kopf-Ausgaben nach Aufgabenbereichen 1980-1982 - Regressionsergebnisse .....	212
Übersicht 1	- Untergruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben ..	24
Übersicht 2	- Zuordnung der Staatsausgaben zu Aufgabenbereichen in der Bundesrepublik und in der Schweiz ....	70
Übersicht 3	- Ausgewählte Arten mischfinanzierter Ausgaben und ihre Zuordnung zu Aufgabenbereichen der Finanzstatistik 1980-1983 .....	180

**Verzeichnis der Schaubilder**

Schaubild 1 - Laufender Sachaufwand des Bundes, der Bundesländer und der Gemeinden 1980-1984 .....	10
Schaubild 2 - Die Staatsquote in wichtigen Industrieländern 1961-1983 .....	59
Schaubild 3 - Volkseinkommen pro Kopf in den Bundesländern 1983	118
Schaubild 4 - Ausgaben für Sozialhilfe je Empfänger und Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung in den Bundesländern 1982 .....	173

## Vorwort

Seit Jahren bemüht man sich in vielen Ländern, den Anstieg der Staatsausgaben zu begrenzen, um die Staatsquote zurückzuführen. Strittig ist dabei immer wieder, in welchen Bereichen Einsparungen vorgenommen werden können. Deshalb wird in der vorliegenden Studie versucht, Anhaltspunkte dafür zu finden, wo es in der Bundesrepublik Deutschland bei Bund, Ländern und Gemeinden Einsparpotentiale gibt. Gewonnen werden die Ergebnisse durch intertemporale, internationale und interregionale Ausgabenvergleiche.

So wird geprüft, ob der starke Anstieg der öffentlichen Ausgaben zum Ende des Haushaltsjahrs, der häufig zu beobachten ist, Anzeichen für Verschwendung erkennen läßt. Als aufschlußreich erweist sich der Vergleich des Ausgabenniveaus in der Bundesrepublik mit dem in der Schweiz, einem Nachbarland mit ähnlich hohem Wohlstand; dort führen teilweise andersartige politische und institutionelle Bedingungen zu vergleichsweise niedrigeren Staatsausgaben. Die Ausgaben der Bundesländer und der großen Gemeinden in der Bundesrepublik werden - differenziert nach Aufgabebereichen - daraufhin untersucht, in welchem Umfang sie durch ökonomische Faktoren, wie z.B. das Einkommensniveau, oder durch politisch-institutionelle Einflüsse bedingt sind. Diesen Untersuchungen liegen ökonometrische Berechnungen zugrunde. Es zeigt sich, daß Ausgabenunterschiede teilweise auf Unterschieden in der Effizienz der Leistungserstellung oder im Aufgabenvolumen beruhen, es also Einsparpotentiale bei den Länder- und Gemeindeausgaben gibt.

Bei der Erstellung der Studie hat sich Adrian Bothe auf die Analyse der Gemeindeausgaben konzentriert, Alfred Boss auf den intertemporalen Ausgabenvergleich, die Untersuchung der Länderausgaben und - zusammen mit Ute Herdmann - den Vergleich der Ausgaben der Bundesrepublik mit denen der Schweiz.

Die Autoren danken Klaus-Werner Schatz für zahlreiche Anregungen und Verbesserungsvorschläge, Rolf Knudsen für die umfangreichen Rechenarbeiten, Margitta Führmann für die unermüdlichen Schreivarbeiten und Sylvia Tensfeldt und Bernhard Klein für die redaktionelle Überarbeitung des Manuskripts.

Das Institut für Weltwirtschaft schuldet der Stiftung Volkswagenwerk Dank für die Finanzierung der Studie.

Kiel, April 1987.

Herbert Giersch

## A. Das Problem und seine Relevanz

Der kräftige und im Vergleich zum Sozialprodukt weit überproportionale Anstieg der Staatsausgaben in der Nachkriegszeit wird vielfach als wirtschaftspolitisch unerwünscht bewertet (vgl. etwa Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung [BMWi, 1984, Ziff. 1 und 2]). Die politisch verantwortlichen Stellen halten Ausgabenkürzungen für notwendig. Kontrovers ist aber, welche Staatsausgaben gesenkt werden sollten. Wenn man eine Antwort auf diese Frage gewinnen will, dann bieten sich drei Wege dazu an [Vaubel, 1984]. Die Argumentation kann erstens ordnungspolitisch geführt werden [Minford, 1984; Savas, 1982]. Man kann zweitens public-choice-theoretische oder demokratietheoretische Überlegungen anstellen. Drittens können die Staatsausgaben vergleichend in ihrer zeitlichen Entwicklung und zu jenen anderer Regionen untersucht werden. Durch solche vergleichende Untersuchungen kann man versuchen festzustellen, ob der Staat zu viele Aufgaben wahrnimmt und ob es Anzeichen für Verschwendung gibt. Beides könnte impliziert sein, wenn die Staatsaufgaben früher bei einem geringeren Niveau der Staatsausgaben erfüllt werden konnten (zeitliche Dimension) oder anderswo bei geringeren Ausgaben wahrgenommen werden können (räumliche Dimension).

In der vorliegenden Arbeit wird vor allem der dritte Weg beschritten. Es soll darüber hinaus in Teilbereichen auch untersucht werden, ob politisch-institutionelle Gründe dazu geführt haben, daß Ausgaben überhöht sind, und welche institutionellen Änderungen notwendig wären, damit Regierung und Parlament Staatsausgaben kürzen.

Die Untersuchung ist fundamental ökonomisch ausgerichtet. Gerade eine ökonomisch ausgerichtete Untersuchung des Ausgabenwachstums im öffentlichen Sektor scheint notwendig. "Economists have too long ignored these ... issues on the grounds that they were 'noneconomic' or difficult to measure. Neither excuse is acceptable since a major fraction of national income is at issue. Besides, economists, because of their special familiarity with the world of self-interested choosing individuals, have a comparative advantage in exploring the economics and politics of the budgetary decision." [Borcherding, 1977, S. 64].

## B. Intertemporaler Ausgabenvergleich

### I. Zielsetzung, Eingrenzung der Untersuchung und Methodik des Vorgehens

Immer wieder wird behauptet, daß öffentliche Stellen zum Jahresende vom "Dezemberfieber" erfaßt werden [Präsidium des Bundes der Steuerzahler, 1984]. Der Staat bzw. die einzelnen Behörden geben - so die Hypothese - in den letzten Monaten des Haushaltsjahres weit mehr Geld aus als zuvor. Dies geschehe in der Absicht, die betreffenden (im Haushaltsgesetz bewilligten, nicht übertragbaren) Haushaltsmittel nicht verfallen zu lassen [§ 27, Abs. 1, Satz 1, Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG); für den Bund: § 45, Abs. 1, Satz 1, Bundeshaushaltsordnung (BHO); für die Länder: Landeshaushaltsordnungen] und nicht Gefahr zu laufen, daß die Haushaltsansätze für das folgende Haushaltsjahr (aufgrund des Ist-Ergebnisses für das Vorjahr) niedriger als sonst möglich festgesetzt werden. Im folgenden wird analysiert, ob das Verhalten des Bundes, der Länder und der Gemeinden mit dieser Hypothese kompatibel ist (1).

Es kann vermutet werden, daß bei den Ausgaben in den verschiedenen Aufgabenbereichen und bei den einzelnen Ausgabearten nicht dasselbe zeitliche Muster zugrunde liegt. Dies kann zur Folge haben, daß sich in den Gesamtausgaben der jeweiligen Gebietskörperschaft weniger zeitliche Schwankungen zeigen, weil Unterschiede bei den Einzelausgaben sich ausgleichen und die Entwicklung insgesamt glätten. Es scheint daher sinnvoll, die Hypothese disaggregiert für Aufgabenbereiche und Ausgabearten zu überprüfen.

Die Zinszahlungen des Staates werden nicht untersucht. Dezemberfieber kann es bei ihnen nicht geben, denn die Zahlungstermine sind allein durch die zeitliche Staffelung der Kreditaufnahme in der Vergangenheit sowie die vereinbarten Modalitäten bestimmt, also sachlich begründet.

---

(1) Zu Untersuchungen für die Vereinigten Staaten vgl. U.S. General Accounting Office [1980a; b].

Die verfügbaren Daten erlauben es nicht, der Untersuchung Monatswerte zugrunde zu legen. Dies wäre strenggenommen erforderlich, weil die Hypothese lediglich besagt, daß die Ausgaben im Monat Dezember besonders hoch sind. Tatsächlich werden die erforderlichen Angaben nach Aufgabenbereichen und Ausgabearten aber nur für Quartale bereitgestellt. Die Dezemberfieber-Hypothese muß also für die empirische Analyse dahingehend modifiziert werden, daß die Ausgaben im 4. Quartal kräftig ansteigen, sei es, weil die Behörden nicht nur im letzten Jahresmonat ausgabefreudiger werden, sondern schon etwas früher, sei es, weil die Dezemberausgaben den Wert für das ganze letzte Quartal anheben.

Selbst Vierteljahreswerte standen durchweg nur für die Ausgaben nach Ausgabearten zur Verfügung. Was die Aufgabenbereiche betrifft, so ist eine Untersuchung für die Gemeinden und einige Länder selbst auf Quartalsbasis nicht möglich, weil die Ausgabenwerte nur jahresweise zusammengefaßt vorliegen. Für andere Länder und für den Bund dagegen gibt es nicht nur vierteljährliche Angaben sowohl für Ausgabearten als auch für Aufgabenbereiche, sondern auch noch für die einzelnen Ausgabearten innerhalb der verschiedenen Aufgabenbereiche. Sofern sie nicht entsprechenden Veröffentlichungen entnommen werden konnten, wurden sie auf Anfrage mitgeteilt. Darüber hinaus haben die Finanzministerien einiger Länder und das Bundesfinanzministerium Quartalsdaten für Untergruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben zur Verfügung gestellt. Somit war es für den Bund und auch die betreffenden Länder möglich, die Fieber-Hypothese sehr disaggregiert zu untersuchen.

Für die Aussage, daß die Hypothese zutrifft, reicht es nicht aus nachzuweisen, daß die Ausgaben im 4. Quartal eines Jahres höher ausfallen als im Durchschnitt der vorangegangenen drei Quartale. Dies wäre eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung dafür, daß die Hypothese nicht widerlegt wäre. Denn das Ausgabenniveau im 4. Quartal könnte z.B. deshalb über dem Durchschnitt der ersten drei Quartale liegen, weil das Niveau des 2. Quartals von den (im Extremfall identischen) Niveaus im 1., 3. und 4. Quartal nach unten abweicht. Es muß daher geprüft werden, ob die Ausgaben in den ersten drei Quartalen eines Jahres relativ gleich ausfallen und lediglich die Ausgaben im 4. Quartal von einer gleichförmigen Entwicklung abweichen.

Selbst für den Fall, daß die Ausgaben in den ersten drei Quartalen eines Jahres gleich hoch sind und lediglich im letzten Quartal nach oben abweichen, muß dies nicht auf Dezemberfieber hindeuten. Es gibt nämlich durchaus sachliche Gründe, beispielsweise rechtliche Regelungen, die dies bewirken könnten. Ihnen wird bei der Untersuchung einzelner Ausgabearten, wie der laufenden Zuweisungen und Zuschüsse an andere Bereiche, Rechnung getragen.

Sachliche Gründe für einen Ausgabenanstieg am Jahresende werden auch immer wieder bezüglich der Sachausgaben geltend gemacht und sollen im Anschluß an einen ersten Überblick über die zeitliche Entwicklung dieser Ausgabenkategorie diskutiert werden. Wo sie eindeutig berechtigt erscheinen, wird dies in der Form berücksichtigt, daß die Vermutung des Dezemberfiebers aufgegeben oder auch modifiziert wird, selbst wenn das Zeitprofil der Ausgaben für Dezemberfieber spricht. In den anderen Fällen werden die Ausgaben des 4. Quartals, die den Durchschnitt der ersten drei Quartale übersteigen, entsprechend der Dezemberfieber-Hypothese als Einsparungspotential betrachtet, weil sie nicht gut begründet erscheinen und dementsprechend auf Verschwendung hindeuten. Um möglichen Einwänden noch weiter Rechnung zu tragen, werden zusätzliche Modifikationen bei der Berechnung der Sparpotentiale vorgenommen, die im jeweiligen Falle dargestellt werden.

Bei einer Auswertung der (nominalen, nicht deflationierten) Quartalsdaten der letzten Jahre muß auch berücksichtigt werden, daß im Laufe eines Jahres die Preise der meisten Güter, die der Staat gekauft hat, gestiegen sind und daß bei einer trendmäßigen Zunahme der vom Staat gekauften Gütermengen etwa im Ausmaß des mittelfristigen Anstiegs des realen Bruttosozialprodukts die Ausgaben im 4. Quartal eines Jahres über dem Durchschnitt der Ausgaben in den drei ersten Quartalen eines Jahres liegen. Solche Einflüsse führen beispielsweise im Jahr 1983 bei einer Inflationsrate von reichlich 3 vH und einer Wachstumsrate des Produktionspotentials von etwa 2 vH dazu, daß trendmäßig und inflationsbedingt die Staatsausgaben im 4. Quartal 102,5 vH der Ausgaben im Durchschnitt der ersten drei Quartale (zentriert: des 2. Quartals) hätten

betragen müssen. Der entsprechende Prozentsatz für 1984 beträgt bei einer etwas geringeren Inflationsrate und einer etwas größeren Zunahme des Produktionspotentials ebenfalls etwa 102,5. Entsprechende Überlegungen gelten für die Personalausgaben bei Lohnerhöhungen und bei steigendem Personalbestand im Verlauf eines Jahres sowie unter bestimmten Bedingungen für Zuweisungen und Zuschüsse des Staates.

Der folgenden empirischen Analyse werden prinzipiell Daten von 1980-1984, für Detailuntersuchungen aber nur Daten von 1983 und 1984 zugrunde gelegt.

## II. Ergebnisse

### 1. Personalausgaben

#### a. Vorbemerkungen

Für die Personalausgaben ist Dezemberfieber kaum zu vermuten. Aufgrund der besoldungs- und tarifvertraglichen Regelungen (Bundesbesoldungsgesetz, Beamtenversorgungsgesetz, Bundesangestelltentarif, Manteltarifverträge), die die Auszahlung der Sonderzuwendung ("Weihnachtsgeld") vorsehen, ist allerdings zunächst einmal zu erwarten, daß die Personalausgaben im 4. Quartal eines Jahres um etwa ein Drittel über dem durchschnittlichen Niveau der ersten drei Quartale liegen. Es kann jedoch sein, daß wegen der nicht immer zum 1.1. eines Jahres vereinbarten Lohnerhöhungen, wegen der manchmal über 12 Monate hinausgehenden Gültigkeitsdauer der Entlohnungsvereinbarungen, wegen der Auszahlung des Urlaubsgelds im Sommer, wegen verzögerter Nachzahlungen etwa bei Tarifstreitschlichtungen, wegen nicht immer proportionaler Lohnerhöhungen und auch wegen Änderungen des Personalbestands und seiner Struktur die Jahresendausgaben den Durchschnitt nicht exakt um ein Drittel überschreiten. Fallweise Untersuchungen haben ergeben, daß sich die Personalausgaben im Ablauf der Jahre oft ganz anders entwickelt haben, als zu erwarten gewesen wäre. Auch die Personalausgaben werden daher untersucht.

## b. Länder

In Niedersachsen, in Nordrhein-Westfalen und tendenziell in Bremen betragen in den Jahren 1980-1984 die Personalausgaben im 4. Quartal etwa das 1,3fache des Durchschnittsniveaus der ersten drei Quartale [Statistisches Bundesamt, d]. In Schleswig-Holstein, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern und im Saarland beträgt der entsprechende Vervielfachungsfaktor dagegen kaum mehr als 1. Hamburg mit 1,11-1,16 und Berlin (West) mit 1,07-1,10 nehmen eine Mittellage ein. Im übrigen ist der Vervielfachungsfaktor für jedes der einzelnen Bundesländer und damit für die Bundesländer insgesamt in den Jahren 1980-1984 praktisch konstant.

Die unterschiedlichen Ergebnisse für die Bundesländer lassen sich im wesentlichen buchungstechnisch erklären. In allen Ländern werden die Bezüge der Beamten, Richter und Versorgungsempfänger im voraus ausgezahlt, nämlich am Ende eines Monats für den nächsten [Bundesbesoldungsgesetz, § 3, Abs. 5]. Sie werden am letzten Werktag des Vormonats zur Zahlung angewiesen. Die Buchungsweise ist aber unterschiedlich. Anders als in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bremen, für die sich der erwartete Vervielfachungsfaktor ergab, weil in dem Monat gebucht wird, für den gezahlt wird, werden in allen anderen Ländern die Bezüge für den Monat verbucht, in dem sie gezahlt werden. Dies gilt aber nicht für den Januar eines Jahres. Die Januarbezüge betreffen das neue Haushaltsjahr und müssen daher im Januar des Haushaltsjahrs gebucht werden. Sie werden Ende Dezember nur vorschüsslich und Anfang Januar zu Lasten des neuen Haushaltsjahres gebucht. Daher werden im 1. Quartal eines Jahres vier Zahlungen, im 2. und im 3. Quartal je drei Zahlungen und im 4. Quartal zwei Zahlungen sowie das Weihnachtsgeld (Sonderzuwendung nach dem Sonderzuwendungsgesetz) als 13. Monatsbesoldung gebucht. Dies führt - für sich genommen - dazu, daß die Ausgaben des 4. Quartals um 10 vH unter dem Durchschnitt der Personalausgaben in den ersten drei Quartalen eines Jahres liegen.

Dem wirkt die (zur Monatsmitte erfolgende) "normale" Verbuchung der Löhne und Gehälter für Arbeiter, Angestellte und Auszubildende entgegen. Die Personalausgaben für diese Beschäftigten liegen im 4. Quartal

um rd. ein Drittel über dem durchschnittlichen Niveau in den ersten drei Quartalen eines Jahres, also in der Größenordnung, die zu erwarten war.

In welchem Maße die gesamten Personalausgaben in den Bundesländern ohne Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bremen im 4. Quartal das zuvor im Durchschnitt erreichte Niveau übersteigen oder gar unterschreiten, hängt von der relativen Bedeutung der beiden Gruppen von Zahlungsempfängern in den Ländern ab. Die Empfängerstruktur aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst aller Bundesländer ohne Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bremen entspricht in etwa der Struktur der Vollbeschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst der Bundesländer insgesamt (Tabelle 1); beim Bund und bei den Gemeinden ist die Struktur der Vollbeschäftigten hinsichtlich des Dienstverhältnisses anders.

Tabelle 1 - Anteil der Beamten und Richter an der Gesamtzahl der Vollbeschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst 1983 und 1984 (vH)

	30.6.1983	30.6.1984
Bund (ohne Soldaten)	36,4	36,5
Länder	60,8	60,5
Gemeinden und Gemeindeverbände	15,8	15,7

Quelle: Breidenstein [1984; 1985].

Angesichts der tatsächlichen Empfängerstruktur in den betreffenden Bundesländern hätte der Vervielfachungsfaktor 1,07 betragen müssen. Der tatsächliche Faktor aller Bundesländer ohne Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bremen beträgt aber für 1983 nur 1,02 und für 1984: 1,03. Die Differenz zum Faktor 1,07 beruht auf den oben erwähnten besoldungs- und tarifvertragsrechtlichen Regelungen sowie auf Ände-

rungen des Personalbestands und seiner Struktur, insbesondere auf der verstärkten Einstellung von Teilzeit- statt Vollbeschäftigten und dem dadurch bedingten rückläufigen Arbeitsvolumen im öffentlichen Dienst. Ein Teil der Differenz beruht auch darauf, daß in den Personalausgaben auch die Ausgaben für Beihilfen im Krankheitsfall enthalten sind. Diese wurden 1983 und 1984 im Jahresverlauf sehr gleichmäßig ausgezahlt [Statistisches Bundesamt, d], obwohl die Beihilfeempfänger 1983 und 1984 - jedenfalls in einigen Bundesländern, z.B. in Schleswig-Holstein - einen (einkommensabhängigen) Selbstbehalt tragen mußten, der erst im Verlauf eines Jahres überschritten wurde.

Insgesamt ergibt sich, was zu erwarten war. Dezemberfieber gibt es bei den Personalausgaben der Bundesländer nicht. Institutionelle und buchungstechnische Besonderheiten prägen das jahreszeitliche Profil der Personalausgaben.

#### c. Bund

Die Personalausgaben des Bundes steigen zum Jahresende 1983 ebenso wie zum Jahresende 1984 etwa in dem Maße, das insbesondere aufgrund der Buchungstechnik und der Struktur der Beschäftigten nach dem Dienstverhältnis zu erwarten ist. Dezemberfieber liegt ebenfalls nicht vor. Die Gliederung der Personalausgaben nach Arten bestätigt dies.

#### d. Gemeinden und Gemeindeverbände

Die Personalausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände liegen im 4. Quartal der Jahre 1980-1984 um 23-26 vH über dem Durchschnittsniveau der Vorquartale [Statistisches Bundesamt, d]. Dies entspricht etwa dem Niveau, das angesichts der Lohnentwicklung samt institutioneller Regelungen wie z.B. Sonderzuwendung zu Weihnachten zu erwarten war. Buchungstechnische Einflüsse spielen dabei kaum eine Rolle, weil bei den Gemeinden der Anteil der Arbeiter, Angestellten und Auszubildenden an der Gesamtzahl der Beschäftigten weit überwiegt (Tabelle 1). Der Anstieg der Jahresendausgaben variiert zwischen den Gesamtheiten der Gemeinden in den einzelnen Ländern nur wenig.

## 2. Laufende Sachaufwendungen

### a. Vorbemerkungen

Die sukzessiv veröffentlichten Daten der amtlichen Statistik für den laufenden Sachaufwand in den Quartalen I-IV der Jahre 1980-1984 sind nicht voll vergleichbar, weil sich der Kreis der statistisch erfaßten Stellen im Laufe der Zeit verändert hat. Statistische Brüche in den finanzstatistischen Daten infolge veränderter Berichtskreise lassen sich aber ausschalten, wenn man die vom Statistischen Bundesamt später für einen jeweils gleichen Berichtskreis veröffentlichten Daten zugrunde legt und durch die Verwendung korrekter Veränderungsdaten gegenüber dem Vorjahr vergleichbare Zahlen für die Ausgaben berechnet [Statistisches Bundesamt, d].

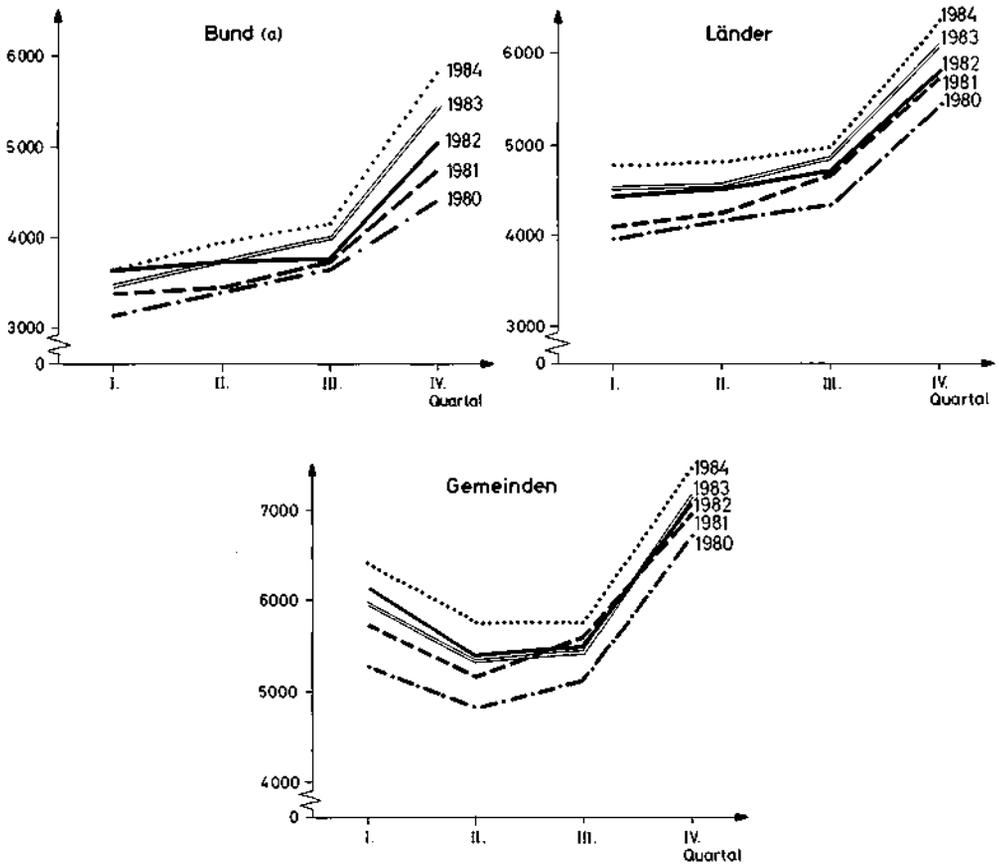
Die Überprüfung der Hypothese des Dezemberfiebers bei den laufenden Sachaufwendungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden muß mit einer Untersuchung der Ausgabenentwicklung in jedem der ersten drei Quartale beginnen. Dezemberfieber läge z.B. nicht vor, wenn die Jahresendausgaben ähnlich hoch wären wie jene im 2. oder im 3. Quartal und wenn sie den Durchschnitt der ersten drei Quartale nur deshalb überstiegen, weil die Ausgaben im 1. Quartal besonders gering ausfallen. Die Ausgaben entwickeln sich aber im Jahresablauf tatsächlich so, daß die Ausgabenniveaus in den ersten drei Quartalen relativ gleich sind und im 4. Quartal ansteigen (Schaubild 1). Der Überschuß der Jahresendausgaben könnte daher tatsächlich ein Maß für Dezemberfieber sein. Weil die gesamten Sachaufwendungen des Bundes infolge der unregelmäßigen Zahlungen für militärische Zwecke häufig verzerrt sind, sind in Schaubild 1 die Sachaufwendungen des Bundes ohne jene für militärische Zwecke dargestellt.

### b. Länder

#### α. Erster Überblick

Die laufenden Sachaufwendungen der Bundesländer insgesamt sind im 4. Quartal der Jahre 1980-1984 um etwa 30 vH höher als im Durchschnitt

Schaubild 1 - Laufender Sachaufwand des Bundes, der Bundesländer und der Gemeinden 1980-1984 (Mill.DM)



(a) Ohne militärische Beschaffungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt [d]; eigene Berechnungen.

der jeweiligen ersten drei Quartale. In den vier Jahren schwankt dieser Prozentsatz nur wenig - zwischen 28,2 vH und 32,5 vH (Tabelle A1).

Die Bundesländer können hinsichtlich dieser Position und ihrer zeitlichen Entwicklung in den Jahren 1980-1984 in drei Gruppen eingeordnet werden (vgl. Tabellen 2 und A1). Zur ersten Gruppe gehören jene, deren Jahresausgaben (in vH) die durchschnittlichen Endausgaben der Länder in den meisten Jahren übersteigen, und zwar bei insgesamt etwas anstei-

Tabelle 2 - Ausgaben der Bundesländer für den laufenden Sachaufwand im 4. Quartal 1980-1984 (vH) (a)

	Vervielfachungsfaktor
Schleswig-Holstein	136,5
Niedersachsen	132,7
Nordrhein-Westfalen	134,3
Hessen	137,0
Rheinland-Pfalz	127,6
Baden-Württemberg	130,3
Bayern	133,6
Saarland	96,4
Hamburg	134,2
Bremen	141,4
Berlin (West)	122,4
Insgesamt	130,4

(a) Bezogen auf die im Durchschnitt der ersten drei Quartale aufgewendeten Beträge. Geometrisches Mittel der Vervielfachungsfaktoren für die Jahre 1980-1984.

Quelle: Tabelle A1.

genden Prozentsätzen: Niedersachsen, Hessen, Hamburg und Bremen. Für diese Länder ergeben sich zwar in einzelnen Jahren Extremwerte, die - wie beispielsweise die Werte für Hamburg (1983 und 1984) und Hessen (1983 und 1984) - mit dem Wahlrhythmus oder einem bestimmten Landtagswahlergebnis zusammenzuhängen scheinen; die Gesamttendenz wird dadurch aber nicht nennenswert beeinflußt, weil sich in einem Vierjahreszeitraum solche Einflüsse in der Regel in etwa ausgleichen. Eine Ausnahme ist Hessen; hier wurde von dem Nothaushaltsrecht nach § 140 der Verfassung des Landes Gebrauch gemacht, mit der Folge, daß "Fortsetzungsmaßnahmen" im Sinne der vorläufigen Haushaltsführung an Bedeutung gewannen (Verabschiedung des Haushalts 1983 erst im Januar 1984, Verabschiedung des Haushalts 1984 im Sommer 1984). Eine zweite Gruppe von Ländern (Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Bayern) weist für 1980-1984 zwar ebenfalls überdurchschnittliche Jahresausgaben für den Sachaufwand aus; allerdings sinkt der überschießende Betrag (in vH) von 1980 bis 1984 tendenziell. Für die dritte Gruppe von Ländern (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Saarland, Berlin (West)) ergeben sich für das 4. Quartal unterdurchschnittlich

Tabelle 3 - Rangfolge der Bundesländer nach dem Prozentsatz, um den die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand im 4. Quartal das durchschnittliche Niveau der Vorquartale übersteigen 1980-1984 (a)

	1980	1981	1982	1983	1984	1980 -1984
Schleswig-Holstein	2	2	2	9	5	3
Niedersachsen	6	6	7	5	4	7
Nordrhein-Westfalen	5	1	4	8	9	4
Hessen	9	4	6	1	3	2
Rheinland-Pfalz	8	10	5	6	6	9
Baden-Württemberg	7	9	8	3	7	8
Bayern	3	3	3	7	8	6
Saarland	11	11	11	11	11	11
Hamburg	4	7	10	2	2	5
Bremen	1	5	1	4	1	1
Berlin (West)	10	8	9	10	10	10

(a) Ein hoher (niedriger) Rang weist auf eine relativ ungleichmäßige (gleichmäßige) Entwicklung der Ausgaben im Jahresverlauf hin.

Quelle: Tabellen 2 und A1.

überschießende Ausgaben. Für Baden-Württemberg und Berlin ist der Prozentsatz im Zeitablauf praktisch konstant. Beim Saarland nimmt er ab, bei Rheinland-Pfalz zu.

Wie sich die Überschussausgaben des letzten Quartals über die Ausgaben im Durchschnitt der drei Vorquartale im Zeitablauf und im Vergleich der Länder untereinander entwickelt haben, ist in Tabelle 3 dargestellt. Sie enthält Rangziffern, die die Position der einzelnen Länder bezüglich ihrer Überschüsse angeben.

Nach diesen Ergebnissen könnte bei den laufenden Sachaufwendungen Dezemberfieber vorliegen. Liegt es vor, dann gäbe es, entsprechend der Beobachtung, daß die Ausgaben im 4. Quartal im Durchschnitt der Länder um etwa 30 vH höher als in den Vorquartalen sind, ein erhebliches

Tabelle 4 - Kürzungspotential beim laufenden Sachaufwand in den Bundesländern 1983 und 1984 (a)

	1983		1984	
	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben
Schleswig-Holstein	35,1	6,0	51,8	8,3
Niedersachsen	141,6	8,5	148,8	8,5
Nordrhein-Westfalen	256,7	6,2	273,5	6,3
Hessen	150,7	12,3	133,2	10,2
Rheinland-Pfalz	59,0	7,7	67,5	8,2
Baden-Württemberg	186,0	9,2	143,2	6,7
Bayern	180,0	7,0	180,5	6,6
Saarland(b)	.	.	.	.
Hamburg	167,5	10,6	169,4	10,3
Bremen	64,4	8,6	79,4	10,9
Berlin (West)	214,7	4,9	234,3	5,2
Insgesamt	1455,7	7,4	1481,6	7,2

(a) Norm: Durchschnitt der Ausgaben in den ersten drei Quartalen. -  
 (b) Keine Angabe wegen eines Sondereinflusses. Nach Angaben des Finanzministeriums des Saarlandes bestimmen Zuschüsse an den Montanbereich, über die das Saarland nicht autonom entscheidet, das jahreszeitliche Profil der Ausgaben.

Quelle: Tabelle A1.

Ausgabenkürzungspotential. Es beliefe sich bei den Ländern insgesamt beispielsweise im Jahr 1983 auf 1,456 Mrd. DM oder 7,4 vH der Jahresausgaben, wobei es freilich deutliche Unterschiede von Bundesland zu Bundesland gibt (Tabelle 4). Am höchsten sind die Einsparmöglichkeiten für 1983 in Hessen (12,3 vH der Jahresausgaben), in Hamburg (10,6 vH) und in Baden-Württemberg (9,2 vH). Für 1984 ergäbe sich ein Potential für Ausgabenkürzungen von 1,482 Mrd. DM oder 7,2 vH der Jahresausgaben aller Länder für den laufenden Sachaufwand. Für beide Jahre ist dabei nicht berücksichtigt, daß trend- und inflationsbedingt ein Anstieg um 2,5 vH im 4. Quartal zugelassen werden könnte.

### ß. Mögliche Einwendungen gegen die Hypothese vom Dezemberfieber

Der Anstieg des laufenden Sachaufwands im 4. Quartal wird auch durch andere Hypothesen als die vom Dezemberfieber zu erklären versucht. So haben beispielsweise Vertreter von Länderfinanzministerien eine Reihe von Erklärungen bzw. Rechtfertigungen im Verlauf der Erstellung der vorliegenden Untersuchung vorgebracht (Auskunft auf Anfrage), die im folgenden diskutiert werden.

#### (i) Vorsorgeverhalten

Die staatlichen Stellen bzw. ihre Behördenleiter, die über die Mittelverwendung entscheiden, bilden im Jahresverlauf finanzielle Reserven für unvorhergesehene Zwecke; diese Reserven werden zum Jahresende für die nach dem Haushaltsplan vorgesehenen Zwecke ausgegeben, sofern sie nicht in Anspruch genommen worden sind. Teilweise erzwingen rechtliche Vorschriften ein solches Verhalten.

So sind in Niedersachsen die sächlichen Verwaltungsausgaben, ein wesentlicher Teil der laufenden Sachaufwendungen, laut Haushaltsgesetz grundsätzlich gegenseitig deckungsfähig. Alle Dienststellen, die Haushaltsmittel bewirtschaften, müssen die ihnen zur Verfügung stehenden Ausgabeermächtigungen so bewirtschaften, daß nicht nur die planmäßigen Bewilligungen des Haushaltsjahres zur Deckung des Bedarfs ausreichen, sondern auch unvorhergesehene, unabweisbar notwendig werdende Mehrausgaben gedeckt werden können. Es ist deshalb angeordnet worden, daß Haushaltsmittelreserven zu bilden sind, die zur Deckung eines etwa auftretenden Mehrbedarfs zur Verfügung stehen. Reserven lassen sich vor allem bei den Mitteln bilden, über die frei verfügt werden kann (Auskunft des Finanzministeriums Niedersachsen).

In Bayern (Auskunft des Bayerischen Finanzministeriums) sind die Dienststellen gehalten, die Ausgabemittel "so zu bewirtschaften, daß sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen" [§ 34 Bundeshaushaltsordnung (BHO); Art. 34, Abs. 2, Bayerische Haushaltsordnung]. Die Dienststellen haben während des Haushaltsjahres insbesondere bei disponiblen Ausgaben (wie z.B. einem erheblichen Teil des Sachaufwands) "Haushaltsmittelreserven" zu bilden, die im Bedarfsfall zur Deckung eines auftretenden Mehrbedarfs einzusetzen sind.

Auf den ersten Blick spricht manches für die Einwendung. Nach vorsichtigem Gebaren im Jahresablauf werden danach am Jahresende mehr Mittel ausgegeben. Auch mag es zutreffen, daß die angesparten Mittel zum Jahresende nicht zu übertriebenen Vorratskäufen oder unnötigen Beschaffungen verwendet werden dürfen (Auskunft des Bayerischen Finanzministeriums). Dies muß aber nicht der Hypothese widersprechen, daß die im 4. Quartal zusätzlich getätigten Ausgaben weniger wichtig oder gar überflüssig sind und insbesondere deshalb getätigt werden, weil andernfalls die Haushaltsansätze verfallen [§ 27, Abs. 1, Satz 1, HGrG], soweit sie - wie in der Regel [Ausnahmen: § 15, Abs. 1 und § 27 HGrG] - nicht in das folgende Haushaltsjahr übertragbar sind. Ausgabenansätze für die Bauunterhaltung sind z.B. nicht übertragbar.

Ob die Einwendung berechtigt ist oder nicht, kann nicht abschließend beurteilt werden. Unterstellt man, daß jeder Beamte und die öffentliche Verwaltung insgesamt die zugewiesenen Mittel möglichst sparsam bewirtschaften, dann ist sie berechtigt. Mit dieser Unterstellung wird aber das eigentliche Problem ausgeklammert, das darin liegt, daß Verwaltungen auch ganz anders handeln können, nämlich im Eigeninteresse. Dieses Interesse liegt nach den Ergebnissen der ökonomischen Theorie der Bürokratie und entsprechender empirischer Forschungen darin, ein möglichst hohes Budget zu verwalten.

(ii) Saisonbedingte Mehrausgaben für Heizung, Beleuchtung und Winterdienst

Im Herbst und gegen Jahresende werden aus Witterungsgründen Mehrausgaben notwendig für Heizung, Beleuchtung, Winterdienst etc. Trotz Vorratshaltung steigen die Ausgaben deshalb saisonbedingt im 4. Quartal an.

In mindestens dem gleichen Maße sind aus denselben Gründen aber auch Ausgaben im 1. Quartal eines Jahres erforderlich. Insofern gibt es einen dämpfenden Einfluß auf die relativen Jahresendausgaben. Die Relevanz der Einwendung läßt sich letztlich aber nur mit Hilfe detaillierter Daten abschätzen, was im folgenden versucht wird.

### (iii) Einfluß der Termine der Schul- und Gerichtsferien

Die Termine der Schul- und Gerichtsferien beeinflussen die Käufe von Lehr- und Lernmitteln sowie Verfahrensauslagen (besonders in Rechtssachen) und somit das jahreszeitliche Profil der Sachaufwendungen.

Während die Schulferien von Jahr zu Jahr und von Bundesland zu Bundesland in verschiedene (sich z.T. überlappende) Zeiträume fallen, sind die Gerichtsferien bundeseinheitlich festgesetzt. Nach dem Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) beginnen die Gerichtsferien am 15. Juli und enden am 15. September [§ 199 GVG]. Während der Ferien werden nur in den "Feriensachen" Termine abgehalten und Entscheidungen erlassen [§ 200 GVG]. Gerichtsferien gibt es freilich nur in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und auch hier nur in Teilbereichen. Ob sich die Termine tatsächlich auf die Ausgabenentwicklung auswirken, soll mit Hilfe detaillierter Daten abgeschätzt werden.

### (iv) Verstärkte Reisekostenabrechnung

Die Ausgaben für Dienstreisen fallen im 4. Quartal relativ hoch aus, weil die Dienstreisenden zum Jahresende verstärkt Reisekostenabrechnungen einreichen (abgesehen vom Einfluß der vorher vorsichtigen Verwaltung des Reisekostenetats).

Gegen diese Überlegung spricht, daß Dienstreisende ihre Reisekostenabrechnungen in der Regel wohl unmittelbar nach Beendigung der Dienstreise einreichen, weil sie sonst Zinsverluste erleiden. Außerdem können Dienstreisende schon vor Reiseantritt eine Abschlagszahlung erlangen. Eine geringfügige Erhöhung der Ausgaben zu Jahresende erscheint allenfalls dadurch möglich, daß die Verwaltung dazu drängt, die übliche Zeitspanne zwischen Dienstreise und endgültiger Abrechnung zu verkürzen, um noch im "alten" Jahr auszahlen zu können.

### (v) Haushaltsrechtliche und abrechnungstechnische Einflüsse

Die laufenden Sachaufwendungen umfassen auch solche für die Unterhaltung der Grundstücke, Gebäude, Straßen oder Brücken. Aufträge für entsprechende Baumaßnahmen können erst nach Verabschiedung des Landeshaushalts (in der Regel im 1. Quartal, meistens im Februar/März) vergeben und ausgeführt werden. Von den Unternehmen werden sie so-

bald wie möglich, spätestens zum Jahresende abgerechnet. Die Rechnungen müssen von den Behörden mehr oder wenig umfassend geprüft werden. Diese Tatsachen bedeuteten letztlich, daß viele Zahlungen in das 4. Quartal verlagert werden. Eine Verlagerung in das Folgejahr sei aus rechtlichen Gründen nicht möglich.

So können beispielsweise in Niedersachsen - abgesehen von Fortsetzungs- oder Notmaßnahmen - Aufträge für Handwerksarbeiten oder zur Lieferung von Geräten erst nach Verkündung des Haushaltsgesetzes (d.h. im Februar/März) erteilt werden (Auskunft des Finanzministeriums Niedersachsen). In Hessen können Haushaltsmittel erst nach Vorliegen der gedruckten Haushaltspläne, d.h. im Normalfall frühestens im Februar, verwendet werden. Von diesen Mitteln werden zunächst auf der Grundlage der vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 34 Landeshaushaltsordnung und des alljährlichen Ausführungsgrundschreibens Teile zurückbehalten bzw. gesperrt, um in diesem Bereich Nachforderungen befriedigen zu können oder Deckungsmittel [nach § 2, Abs. 2, Haushaltsgesetz oder für überplanmäßige Ausgaben] verfügbar zu haben, die erst gegen Jahresende ausgabenwirksam werden. Hinzu kommt, daß die aus den freigegebenen Ansätzen vorgenommenen Bestellungen oft erst mit zeitlicher Verzögerung zur Lieferung, Rechnungslegung und Bezahlung führen (Auskunft des Hessischen Ministeriums der Finanzen).

Tatsächlich sind die Aufträge der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung an das Bauhauptgewerbe - als Indikator für die Aufträge der Länder - im Januar und Februar eines Jahres recht niedrig [Statistisches Bundesamt, b]. Sie steigen dann auf ein Niveau an, das sich bis Oktober einschließlich nur wenig ändert, und fallen zum Jahresende unter das zuvor im Durchschnitt erreichte Niveau - auf 93,6 vH im Jahr 1983 und 86,1 vH im Jahr 1984. Was die Umsätze betrifft, so weist die Statistik für das Bauhauptgewerbe in der Sparte "Öffentlicher Bau und Verkehrsbau" einen kräftigen Anstieg des baugewerblichen Umsatzes mit Gebietskörperschaften und Sozialversicherung im 4. Quartal der Jahre aus (1983: 127,6 vH des zuvor im Durchschnitt erreichten Niveaus, 1984: 144,6 vH). Daher spricht zunächst viel gegen die Hypothese des Dezemberfiebers etwa bei den Ausgaben für die "Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens"; sie ist damit aber noch nicht widerlegt und soll anhand detaillierter Daten überprüft werden.

(vi) Vertragliche Termine, Termin der Buchmesse

Vertragliche Termine bei Miet-, Pacht- und Leasingverträgen führen dazu, daß die Zahlungen vor allem am Jahresende fällig sind und geleistet werden.

Bücher werden vor allem deshalb im 4. Quartal gekauft, weil die Buchmesse im Herbst stattfindet und weil die mittelbewirtschaftenden Stellen darauf drängen, potentielle Neuerscheinungen bei Anschaffungswünschen zu berücksichtigen.

Diesen Einwänden - oder Alternativhypothesen zu jener vom Dezemberfieber - wird ebenso wie den übrigen im folgenden anhand tiefergehender Analysen nachgegangen.

γ. Detaillierte Analysen

Wenn man zwischen den verschiedenen Hypothesen zur Erklärung des Ausgabenanstiegs zum Jahresende diskriminieren will, so sind detaillierte, nach Untergruppen des Sachaufwands gegliederte Daten erforderlich. Verfügbar sind zum einen für alle Länder die vom Statistischen Bundesamt bzw. vom Bundesministerium der Finanzen in grober Gliederung veröffentlichten Daten, die zunächst untersucht werden sollen. Verfügbar sind zum anderen tief gegliederte verwaltungsinterne Daten, die auf Anfrage bereitgestellt worden sind.

*Untersuchungen auf der Basis detaillierter Daten der amtlichen Statistik*

Der laufende Sachaufwand der einzelnen Bundesländer wird in den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts in vier Kategorien gegliedert [Statistisches Bundesamt, d]:

- Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens (1983: 11,2 vH, 1984: 11,5 vH der Ausgaben aller Bundesländer für den laufenden Sachaufwand);
- sonstige sächliche Verwaltungsausgaben (Geschäftsbedarf, Bücher, Geräte, Bewirtschaftung der Grundstücke, Mieten, Pachten usw.; 1983: 56,1 vH, 1984: 56,6 vH des Sachaufwands);
- Erstattungen an andere Bereiche (z.B. freiwillige Erziehungshilfe, Leistungen im Rahmen des Jugendaufbauwerks, Zahlungen an Landwirtschaftskammern; 1983: 13,3 vH, 1984: 13,2 vH des Sachaufwands);

- sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an inländische Institutionen (1983: 19,4 vH, 1984: 18,8 vH des Sachaufwands).

Bei den Erstattungen an andere Bereiche (Ausgaben der Gruppierungsnummer 67 der Gruppierungsübersicht zur Haushaltsrechnung des Bundes und der Länder) läßt sich für die Jahre 1982-1984 und die Länder insgesamt ein Ausgabenanstieg zum Jahresende nicht feststellen (Tabelle A2). Die Faktoren, anhand derer die überschießenden Ausgaben gemessen werden, schwanken von Land zu Land und von Jahr zu Jahr recht stark, ohne daß eine systematische Bewegung zu erkennen ist. Im Durchschnitt aller Länder für 1982-1984 betragen sie knapp 100 vH.

Bei den sonstigen (zum Sachaufwand mit der Gruppierungsnummer 685 zählenden) Zuschüssen für laufende Zwecke (an bestimmte Körperschaften, Verbände, Vereine u.ä.) dagegen gibt es 1982, 1983 und 1984 zum Jahresende Ausgabenanstiege um 20, 21 und 29 vH (Tabelle A3). Diese Zunahmen können nicht mit den Argumenten begründet werden, die gegen die Dezemberfieber-Hypothese vorgebracht werden. Somit scheint es gerechtfertigt, die Hypothese aufrechtzuerhalten und Kürzungspotentiale bei den sonstigen Zuschüssen für laufende Zwecke zu berechnen. Den ermittelten Prozentsätzen der überschießenden Ausgaben entsprechen in den Jahren 1982-1984 Kürzungsbeträge von 194, 205 bzw. 263 Mill. DM für die Länder insgesamt. Dabei gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Ländern (Tabelle 5). Besonders hoch ist das Dezemberfieber bei den sonstigen Zuschüssen für laufende Zwecke in Rheinland-Pfalz, in Baden-Württemberg, in Bayern, im Saarland und in Hamburg. Die Mehrausgaben betragen in diesen Ländern in allen drei Jahren durchweg 8 vH oder noch mehr der gesamten Jahresausgaben für die sonstigen Zuschüsse für laufende Zwecke.

Die Ausgaben für die Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens (als Untergruppe des laufenden Sachaufwands) sind 1982, 1983 und auch 1984 zum Jahresende drastisch gestiegen (um 81, 98 und 87 vH, vgl. Tabelle A4). Dafür liefert die Hypothese des haushaltsrechtlichen und abrechnungstechnischen Einflusses sicherlich einen Erklärungsbeitrag. Sie kann aber nicht erklären, warum die Unterschiede im Ausgabenanstieg von Bundesland zu Bundesland so massiv ausfallen. So machte der Anstieg im letzten Quartal in Baden-Württemberg und im Saarland im geometrisch errechneten Durchschnitt der Jahre 1983 und 1984 nur 35,6 vH bzw.

Tabelle 5 - Kürzungspotential bei den sonstigen Zuschüssen für laufende Zwecke in den Bundesländern 1982-1984 (a)

	1982		1983		1984	
	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben
Schleswig-Holstein	1,4	1,3	.	.	1,4	1,1
Niedersachsen	.	.	14,3	4,0	16,3	5,0
Nordrhein-Westfalen	57,7	7,4	41,7	5,8	50,6	7,3
Hessen	13,6	5,4	11,6	7,1	15,5	8,0
Rheinland-Pfalz	10,6	9,1	13,0	11,1	17,6	13,5
Baden-Württemberg	33,6	10,1	28,3	7,9	30,9	8,0
Bayern	39,0	10,7	38,3	11,0	42,5	11,7
Saarland	4,3	20,4	4,0	17,6	3,7	16,8
Hamburg	30,9	11,5	51,0	17,8	52,0	16,5
Bremen	3,2	5,3	3,0	4,7	8,4	18,6
Berlin (West)	.	.	.	.	24,5	1,8
Insgesamt	194,3	4,9	205,2	5,3	263,4	6,7

(a) Norm: Durchschnitt der Ausgaben in den ersten drei Quartalen.

Quelle: Tabelle A3.

31,2 vH gegenüber den Vorquartalen aus, bei den Ländern insgesamt aber 92,2 vH. Um wieviel die Ausgaben im 4. Quartal aus sachlichen, das bedeutet aus haushaltsrechtlichen und abrechnungstechnischen Gründen zwangsläufig ansteigen, ist nicht bekannt. Nimmt man einmal an, die Werte für Baden-Württemberg und das Saarland seien dafür eine ungefähre Größenordnung, dann machte dieser so sachlich begründete Anstieg etwa ein Drittel aus. Was darüber hinausgeht - also die Abweichungen vom Ausgabenniveau, das durch den durchschnittlichen Ausgabenanstieg in Baden-Württemberg und im Saarland festgelegt wird - kann dann als Kürzungspotential angesehen werden (Tabelle 6). Für alle Länder zusammen beträgt es 1982: 235 Mill. DM, 1983: 275 Mill. DM und 1984: 277 Mill. DM. Weil vermutlich aber auch in Baden-Württemberg und im Saarland nicht alle Mehrausgaben im 4. Quartal sachlich begründet sind, könnten diese Beträge sogar Mindestwerte für das Ausmaß von Dezemberfieber bei der hier betrachteten Ausgabekategorie sein. Inwieweit Korrekturen der einen oder anderen Art erforderlich erscheinen, wird anhand detaillierter verwaltungsinterner Daten untersucht.

Tabelle 6 - Kürzungspotential bei der Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens in den Bundesländern 1982-1984 (a)

	1982		1983		1984	
	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben
Schleswig-Holstein	7,4	18,8	6,3	19,3	12,9	25,0
Niedersachsen	15,4	10,8	28,9	19,3	25,2	15,0
Nordrhein-Westfalen	28,7	24,3	24,2	19,6	51,2	26,2
Hessen	24,9	22,9	58,1	41,5	47,0	34,8
Rheinland-Pfalz	5,3	5,2	10,2	11,2	9,5	9,5
Baden-Württemberg	.(b)	.(b)	-	-	-	-
Bayern	30,6	13,2	40,9	17,5	51,9	19,5
Saarland	.(b)	.(b)	-	-	-	-
Hamburg	31,5	11,6	27,8	10,6	16,8	6,6
Bremen	23,4	19,7	17,9	14,1	21,7	18,0
Berlin (West)	67,6	9,2	60,4	7,2	41,1	4,8
Insgesamt	234,8	11,1	274,7	12,2	277,3	11,5

(a) Norm: durchschnittlicher Ausgabenanstieg in Baden-Württemberg und im Saarland. - (b) Sondereinfluß.

Quelle: Tabelle A4.

Die Ausgaben für die sonstigen sächlichen Verwaltungsausgaben (Geschäftsbedarf, Post- und Fernmeldegebühren, Mieten, Pachten, Heiz- und Beleuchtungskosten, Bewirtschaftungskosten, Bücher, Zeitschriften, Lehr- und Lernmittel, Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände - soweit nicht Vermögenserwerb -, Dienstreisen etc.) sind die wichtigste Untergruppe des laufenden Sachaufwands (Ausgabenanteil 1984: 56,6 vH). Ihre zeitliche Entwicklung (Tabelle A5) wird durch all jene Faktoren mitbestimmt, die Gegenstand der Alternativhypothesen sind (vgl. S. 14ff.). Wer die Alternativhypothesen akzeptiert, müßte gleichwohl begründen, warum die Ausgaben in einzelnen Bundesländern so sehr überschießen. An solchen Begründungen fehlt es. Darum scheint es - jedenfalls zunächst - auch gerechtfertigt, das Bundesland als Referenzfall für Einsparungspotentiale heranzuziehen, in dem die Ausgaben noch am wenigsten ansteigen. Läßt man das Saarland wegen nicht ausschließender Sondereinflüsse außer Betracht, so sind Hessen (1982: 117,0 vH) und Bayern (1983 und 1984: 118,8 vH und 114,6 vH) Musterländer im skizzierten Sinne. Das als Summe der Abweichungen vom Aus-

Tabelle 7 - Kürzungspotential bei den sonstigen sächlichen Verwaltungsausgaben in den Bundesländern 1982-1984 - Basis: amtliche Statistik

	1982		1983		1984	
	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben
Schleswig-Holstein	16,3	4,2	9,0	2,3	18,8	4,7
Niedersachsen	50,7	4,8	42,3	3,9	55,7	4,8
Nordrhein-Westfalen	71,6	2,9	70,6	2,8	96,3	3,6
Hessen	-(a)	-	28,6	3,4	30,2	3,3
Rheinland-Pfalz	11,1	2,3	6,5	1,3	13,6	2,6
Baden-Württemberg	42,1	3,2	65,6	4,7	58,8	4,0
Bayern	33,3	1,8	-(a)	-	-(a)	-
Saarland (b)	.(b)	.	.(b)	.	.(b)	.
Hamburg	29,4	3,4	29,3	3,2	49,1	5,1
Bremen	25,7	8,1	17,9	5,4	25,6	7,8
Berlin (West)	39,3	3,2	36,6	3,2	33,8	2,8
Insgesamt	319,5	2,9	306,4	2,7	381,9	3,2

(a) Norm. - (b) Sondereinfluß.

Quelle: Tabelle A5.

gabenniveau in diesen Ländern gemessene Kürzungspotential für die Länder insgesamt beträgt für 1982: 320 Mill. DM, für 1983: 306 Mill. DM und für 1984: 382 Mill. DM (Tabelle 7). Besonders hoch sind die Jahresendausgaben in Bremen. Sie überschreiten hier das zuvor realisierte Niveau um bis zu 8 vH der Jahresausgaben. In mindestens zwei der drei untersuchten Jahre betragen die Überschreitungen 4 vH oder mehr in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Baden-Württemberg.

Zusammengenommen beläuft sich das berechnete Einsparpotential bei den verschiedenen Arten der laufenden Sachaufwendungen auf 749 Mill. DM (1982), 786 Mill. DM (1983) bzw. 923 Mill. DM (1984) oder jeweils rd. 4 vH dieser Ausgaben der Bundesländer insgesamt (Tabelle 8). Das Potential ist - gemessen in vH der Sachausgaben - am größten in Bremen, Hamburg und Hessen (im Durchschnitt der Jahre 6 vH oder mehr) und am geringsten in Berlin (reichlich 2 vH), wenn man das Saarland wegen der Sondereinflüsse außer Betracht läßt.

Tabelle 8 - Kürzungspotential beim laufenden Sachaufwand in den Bundesländern insgesamt 1982-1984 (a)

	1982		1983		1984	
	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben
Schleswig-Holstein	25,1	4,3	15,3	2,6	33,1	5,3
Niedersachsen	66,1	4,1	85,5	5,1	97,2	5,5
Nordrhein-Westfalen	158,0	4,2	136,5	3,3	198,1	4,6
Hessen	38,5	3,1	98,3	8,0	92,7	7,1
Rheinland-Pfalz	27,0	3,5	29,7	3,9	40,7	5,0
Baden-Württemberg	75,7	4,0	93,9	4,6	89,7	4,2
Bayern	102,9	4,0	79,2	3,1	94,4	3,5
Saarland	4,3	1,3	4,0	1,1	3,7	1,0
Hamburg	91,8	6,0	108,1	6,8	117,9	7,1
Bremen	52,3	7,4	38,8	5,2	55,7	7,6
Berlin (West)	106,9	2,5	97,0	2,2	99,4	2,2
Insgesamt	748,6	3,9	786,3	3,9	922,6	4,4

(a) Summe der Werte in den Tabellen 5, 6 und 7.

Quelle: Tabellen 5-7.

Ob die tatsächlichen Einsparpotentiale kleiner sind als hier ermittelt, weil ein größerer als der unterstellte Teil des aufgedeckten Überschießens sachlich gerechtfertigt ist, oder ob Dezemberfieber in sogar noch höherem Maße vorliegt und damit die Sparpotentiale noch größer sind, muß letztlich offen bleiben. Vieles spricht aber für eher stärkere Sparmöglichkeiten, und zwar insbesondere deshalb, weil vielfach nicht alle überschießenden Ausgaben eines Landes im letzten Quartal als Verschwendung angesehen wurden, sondern nur jener Teil, der über die Ausgaben des sparsamsten Landes hinausgeht. Wichtiger als genaue Werte erscheint ohnehin das Ergebnis, daß nach den bisherigen Untersuchungen Dezemberfieber tatsächlich vorliegt und daß die Einsparungspotentiale, selbst wenn der eine oder der andere Abstrich gemacht werden müßte, beträchtlich sind. Bei welchen Sachausgaben sie im einzelnen liegen und wo sie besonders groß erscheinen, wird im folgenden mit Hilfe verwaltungsinterner Daten analysiert.

## Übersicht 1 - Untergruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben

Gruppierungsnummer	Kurzbezeichnung
511	Geschäftsbedarf
512	Bücher, Zeitschriften
513	Post- und Fernmeldegebühren
514	Haltung von Fahrzeugen und dgl.
515	Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände
516	Dienst- und Schutzkleidung, persönliche Ausrüstungsgegenstände (einschl. Zuschüsse)
517	Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume
518	Mieten und Pachten
519	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen
521	Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens
522	Verbrauchsmittel
523	Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen und Bibliotheken
524	Lehr- und Lernmittel
525	Aus- und Fortbildung, Umschulung
526	Sachverständige, Gerichts- und ähnliche Kosten
527	Reisekosten (Dienstreisen)
529	Verfügungsmittel
531	Veröffentlichungen
535	Geräte für Fachaufgaben
536	Verfahrensauslagen
531-546	Sonstige Ausgaben
547	Nicht aufteilbare Ausgaben
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben

Quelle: Patzig, 1970, S. C/9.

*Untersuchungen auf der Basis verwaltungsinterner Daten*

Die Finanzministerien der Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern und Saarland haben verwaltungsinterne Daten für die Jahre 1983 und 1984 zur Verfügung gestellt. Sie betreffen die Untergruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben (Gruppen 511-547 der Gruppierungsübersicht, Übersicht 1) bzw. - in der Terminologie der amtlichen Finanzstatistik - die Ausgaben zur Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens und die sonstigen sächlichen Verwaltungsausgaben. Die anderen Länder, also die

Stadtstaaten und Nordrhein-Westfalen, verfügten nicht über entsprechende Daten oder hätten sie nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand bereitstellen können (Antwort auf Anfrage). Übersicht 1 zeigt, welche Ausgabekategorien unterschieden werden und unter welchen Gruppierungsnummern sie in der Haushaltsrechnung geführt werden.

Die Jahresendausgaben (Ausgaben im 4. Quartal) übersteigen das zuvor erreichte Niveau je nach Ausgabeart und je nach Bundesland in recht unterschiedlichem Maße (Tabelle 9). Teils deutliche Anstiege gibt es in fast allen Bundesländern in 12 Kategorien, und zwar bei den Ausgaben für den Geschäftsbedarf (Gruppierungsnummer 511, 36-99 vH über das zuvor erreichte Niveau), für Bücher und Zeitschriften (Gruppierungsnummer 512, 11-53 vH; Ausnahme: Rheinland-Pfalz 1983), für die Haltung von Fahrzeugen und dergleichen (Gruppierungsnummer 514, 6-54 vH), für Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände etc. (Gruppierungsnummer 515, 48-165 vH), für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen (Gruppierungsnummer 519, 21-354 vH), für Verbrauchsmittel (Gruppierungsnummer 522, 3-77 vH), für Kunstsammlungen, wissenschaftliche Sammlungen und Bibliotheken (Gruppierungsnummer 523, 22-133 vH), für Lehr- und Lernmittel (Gruppierungsnummer 524, 5-385 vH; Ausnahme: Hessen (1983) und Rheinland-Pfalz), für Aus- und Fortbildung sowie Umschulung (Gruppierungsnummer 525, 2-133 vH), für Dienstreisen (Gruppierungsnummer 527, 21-137 vH), für Verfügungsmittel (Gruppierungsnummer 529, 0-233 vH) sowie für Veröffentlichungen (Gruppierungsnummer 531, 102-248 vH).

Bei diesen Ausgaben läßt sich - mit der möglichen Ausnahme der Ausgaben für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen sowie für Lehr- und Lernmittel - ein Anstieg über das (inflation- und trendmäßig korrigierte) durchschnittliche Niveau der Vorquartale hinaus (102,5 vH) sachlich kaum rechtfertigen. Ausgaben, die diese Grenze überschreiten, geben Anlaß zu der Vermutung, daß wenig dringlicher Bedarf befriedigt oder gar Verschwendung betrieben worden ist, also Einsparmöglichkeiten bestehen.

Dem wurde für jede der einzelnen Ausgabearten nachgegangen. Es zeigt sich, daß die Ausgaben für den Geschäftsbedarf in den Jahren 1983 und

Tabelle 9 - Ausgaben einzelner Bundesländer und des Bundes für einzelne Gruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben im 4. Quartal 1983 und 1984 (vH) (a)

		Schleswig-Holstein	Niedersachsen	Hessen	Rheinland-Pfalz	Baden-Württemberg	Bayern	Saarland	Bund
511	1983	172,4	149,4	198,5	162,5	151,3	180,2	136,4	131,5
	1984	162,1	171,1	187,0	145,7	172,6	189,9	135,5	125,6
512	1983	126,3	133,3	132,6	94,3	140,6	110,7	120,0	262,5
	1984	142,1	153,3	126,7	114,7	145,6	123,8	120,0	228,7
513	1983	109,7	107,7	101,7	106,2	104,1	98,4	105,3	121,4
	1984	110,5	109,8	101,8	112,3	104,3	103,4	106,1	108,3
514	1983	117,6	127,1	131,8	148,5	151,8	154,4	105,9	107,8
	1984	126,8	126,2	121,7	145,6	153,9	144,4	111,4	108,7
515	1983	207,4	265,1	223,9	188,4	257,0	188,6	179,0	206,5
	1984	223,3	262,5	214,3	194,5	209,9	178,7	147,8	196,0
516	1983	56,8	108,0	315,8	144,8	140,7	138,0	171,4	96,0
	1984	64,9	112,5	212,2	109,1	41,8	151,1	133,3	106,5
517	1983	96,4	103,6	126,1	117,8	111,9	108,5	102,4	101,9
	1984	89,1	100,6	110,0	121,4	103,4	104,9	98,7	94,7
518	1983	80,3	92,7	81,8	67,6	91,6	83,8	95,8	117,7
	1984	78,0	101,0	82,8	64,9	85,6	68,9	108,0	113,9
519	1983	300,0	251,7	453,6	235,6	179,2	288,0	186,4	294,7
	1984	415,4	245,7	412,3	295,7	120,5	314,5	170,8	255,2
521	1983	195,8	222,7	386,1	138,8	143,4	104,2	128,6	145,5
	1984	146,8	176,1	216,3	84,7	98,0	94,2	89,8	154,6
522	1983	139,0	155,0	150,0	136,7	176,9	129,0	112,5	147,6
	1984	150,0	131,8	117,8	135,2	147,9	126,1	103,3	143,1
523	1983	192,0	196,0	188,1	142,5	199,2	127,6	196,6	120,0
	1984	180,0	233,3	173,9	188,9	193,4	121,5	183,9	120,0
524	1983	158,1	210,7	94,1	31,0	282,4	484,9	385,7	189,1
	1984	197,9	209,8	105,1	21,9	252,6	346,2(b)	337,5	268,1
525	1983	102,4	195,3	190,0	195,7	233,3	169,8	128,6	91,8
	1984	128,6	185,1	162,9	187,5	185,3	188,7	150,0	254,0
526	1983	103,7	123,0	123,5	145,0	186,2	107,0	200,0	179,8
	1984	107,9	102,0	137,1	183,1	209,3	101,2	85,7	154,6
527	1983	153,4	138,1	142,8	123,8	237,3	146,8	142,1	140,9
	1984	163,3	140,8	137,0	121,3	222,8	151,4	131,7	135,9
529	1983	330,0	225,0	160,0	225,0	168,7	262,5	300,0	178,0
	1984	160,0	233,3	333,3	225,0	100,0	166,7	150,0	166,3
531	1983	. (c)	348,4	202,2	231,4	234,1	235,6	. (c)	. (c)
	1984	. (c)	263,6	238,9	202,5	214,3	233,6	. (c)	. (c)
531-546	1983	147,0	152,5	141,9	139,1	157,3	168,1	110,2	145,4
	1984	164,7	162,7	141,2	134,0	153,5	101,0	87,9	174,6
547	1983	189,5	145,5	81,6	161,3	133,5	166,6	85,7	79,4
	1984	224,1	123,8	208,3	159,5	124,7	168,9	123,9	97,4

(a) Bezogen auf die im Durchschnitt der ersten drei Quartale für diese Ausgabenkategorie aufgewendeten Beträge. - (b) Ab 1984 finanzieren die kommunalen Träger den Aufwand für Lehr- und Lernmittel an staatlichen Gymnasien. Das Ausgabeniveau ist daher 1984 wesentlich niedriger als 1983. - (c) Ausgaben werden nicht gesondert erfaßt.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (BMF), Finanzministerien der Länder, unveröffentlichtes Material; eigene Berechnungen.

1984 in allen untersuchten Ländern zu hoch waren (Tabelle 9). Die Einsparmöglichkeiten (Tabelle 10) sind am größten in Hessen (20 bzw. 17 vH der Jahresausgaben). Es folgen Bayern (16 bzw. 18 vH), Schleswig-Holstein (15 bzw. 13 vH), Baden-Württemberg und Niedersachsen (je 11 bzw. 15 vH), Rheinland-Pfalz (13 bzw. 10 vH) und das Saarland (8 bzw. 7 vH). Etwas weniger stark überschießen die Jahresendausgaben für Bücher und Zeitschriften das um 2,5 vH erhöhte Niveau der ersten drei Quartale (Tabelle 9). In Rheinland-Pfalz steigen die Jahresausgaben in den untersuchten 4. Quartalen sogar kaum an. Entsprechend geringer sind die möglichen Kürzungen der Ausgaben für Bücher und Zeitschriften (Tabelle 10).

Extrem hoch ist demgegenüber der Anstieg der Ausgaben für Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände sowie sonstige Gebrauchsgegenstände (Tabelle 9). Die Ausgaben der einzelnen Länder betragen in den 4. Quartalen der Jahre 1983 und 1984 das 1,5fache bis hin zum 2,6fachen des zuvor im Durchschnitt erreichten Niveaus. Die Jahresendausgaben sind relativ niedrig im Saarland (179 bzw. 148 vH), in Bayern (189 bzw. 179 vH) und in Rheinland-Pfalz (188 bzw. 195 vH), sie sind sehr hoch in Niedersachsen (265 bzw. 263 vH) und in Baden-Württemberg (257 bzw. 210 vH). Schleswig-Holstein (207 bzw. 223 vH) und Hessen (224 bzw. 214 vH) nehmen eine Mittellage ein. Diese Werte deuten auf erhebliche Einsparmöglichkeiten bei den Ausgaben für Geräte, Ausrüstungen etc. hin (Tabelle 10).

Das Dezemberfieber ist ebenfalls stark ausgeprägt bei den Ausgaben für Sammlungen und Bibliotheken, für Verfügungsmittel und für Veröffentlichungen. Demgegenüber ist es etwas schwächer bei den Ausgaben für die Haltung von Fahrzeugen, für Verbrauchsmittel, für Aus- und Fortbildung einschließlich Umschulung und für Dienstreisen (Tabelle 9).

Deutlich ist, daß in den Ländern, für die Angaben vorliegen, in den für Dezemberfieber besonders verdächtigen neun Kategorien (Ausgaben der Gruppierungsnummern 511, 512, 514, 515, 522, 523, 525, 527, 529) erhebliche Beträge eingespart werden könnten (Tabellen 9 und 10). Die Berechnungen ergeben für alle Länder zusammen 177 Mill. DM für 1983

Tabelle 10 - Kürzungspotential bei einzelnen Gruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben in einzelnen Bundesländern 1983 und 1984 (a)

	1983		1984		1983		1984	
	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben
	Schleswig-Holstein				Niedersachsen			
511 Geschäftsbedarf	2,0	14,6	1,7	12,7	3,9	10,5	5,4	14,6
512 Bücher, Zeitschriften	0,2	7,4	0,3	10,7	0,5	7,7	0,8	11,8
514 Haltung von Fahrzeugen und dgl.	0,8	3,8	1,2	5,7	2,2	5,7	2,1	5,5
515 Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände	2,8	20,4	3,5	23,3	7,0	28,8	7,3	28,6
522 Verbrauchsmittel	1,5	8,3	2,0	10,8	6,3	11,5	3,7	6,8
523 Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen und Bibliotheken	0,7	17,1	0,8	16,7	2,3	18,5	3,1	24,2
525 Aus- und Fortbildung, Umschulung	0,0	0,0	0,4	6,7	1,3	18,3	1,3	17,1
527 Reisekosten	1,5	11,3	1,8	12,9	4,2	8,1	4,6	8,7
529 Verfügungsmittel	0,8	38,1	0,3	13,0	0,3	21,4	0,4	25,0
531 Veröffentlichungen	.(b)	.	.(b)	.	2,5	37,3	1,8	29,0
535 Geräte für Fachaufgaben	.(b)	.	.(b)	.	4,2	17,3	6,8	24,3
	Hessen				Rheinland-Pfalz			
511 Geschäftsbedarf	4,4	19,5	4,1	17,3	1,9	12,8	1,5	9,6
512 Bücher, Zeitschriften	0,4	6,5	0,4	6,3	-	-	0,1	2,1
514 Haltung von Fahrzeugen und dgl.	3,0	6,8	2,0	4,5	1,5	9,9	1,5	9,8
515 Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände	5,7	23,0	6,0	21,7	3,5	17,8	3,9	18,5
522 Verbrauchsmittel	6,0	10,5	2,3	3,6	1,8	7,8	1,8	7,7
523 Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen und Bibliotheken	3,6	17,6	3,3	15,1	0,5	8,5	1,6	18,2
525 Aus- und Fortbildung, Umschulung	0,9	18,4	0,7	13,0	0,7	18,4	0,7	17,9
527 Reisekosten	3,4	9,2	3,0	7,8	1,2	4,9	1,2	4,8
529 Verfügungsmittel	0,6	13,0	1,4	36,8	0,2	28,6	0,2	28,6
531 Veröffentlichungen	1,5	19,5	2,5	25,8	1,5	24,2	1,4	21,5
535 Geräte für Fachaufgaben	2,3	14,9	1,8	10,7	0,1	20,0	0,1	20,0

noch Tabelle 10

	1983		1984		1983		1984	
	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben
	Baden-Württemberg				Bayern			
511 Geschäftsbedarf	3,7	10,8	5,1	14,8	7,1	16,2	7,8	17,9
512 Bücher, Zeitschriften	0,8	8,5	1,0	9,9	0,2	1,7	0,6	5,3
514 Haltung von Fahrzeugen und dgl.	6,8	11,0	7,3	11,4	5,3	11,3	4,5	9,4
515 Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände	13,6	27,6	10,1	21,0	13,1	17,7	13,0	15,9
522 Verbrauchsmittel	8,3	15,6	5,4	10,1	4,7	6,2	4,4	5,5
523 Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen und Bibliotheken	7,7	19,4	7,9	18,5	1,8	5,7	1,5	4,4
525 Aus- und Fortbildung, Umschulung	1,2	25,0	0,9	16,4	2,4	14,5	2,8	17,7
527 Reisekosten	11,8	25,1	10,0	21,1	6,2	9,9	6,8	10,8
529 Verfügungsmittel	0,4	16,0	0,0	0,0	0,4	26,7	0,2	14,3
531 Veröffentlichungen	4,0	24,7	3,7	22,0	6,0	24,9	5,7	24,5
535 Geräte für Fachaufgaben	-	-	-	-	0,7	9,6	0,2	2,4
	Saarland							
511 Geschäftsbedarf	0,4	8,3	0,3	6,5				
512 Bücher, Zeitschriften	0,1	7,1	0,1	7,1				
514 Haltung von Fahrzeugen und dgl.	0,0	0,0	0,1	2,1				
515 Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände	1,6	16,2	1,0	9,7				
522 Verbrauchsmittel	0,3	2,5	0,0	0,0				
523 Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen und Bibliotheken	0,9	18,8	0,8	16,0				
525 Aus- und Fortbildung, Umschulung	0,1	11,1	0,1	11,1				
527 Reisekosten	0,5	8,9	0,4	6,8				
529 Verfügungsmittel	0,1	12,5	0,1	11,1				
531 Veröffentlichungen	.(b)	.	.(b)	.				
535 Geräte für Fachaufgaben	.(b)	.	.(b)	.				

(a) Norm: das 1,025fache des Durchschnitts der Ausgaben in den ersten drei Quartalen. - (b) Ausgaben werden nicht gesondert erfaßt.

Quelle: Tabelle 9; eigene Berechnungen.

Tabelle 11 - Kürzungspotential insgesamt bei den sächlichen Verwaltungsausgaben in einzelnen Bundesländern 1983 und 1984 (a)

	1983		1984	
	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben
Schleswig-Holstein	10,3	10,9	12,0	12,2
Niedersachsen	28,0	12,0	28,7	12,1
Hessen	28,0	12,6	23,2	9,8
Rheinland-Pfalz	11,3	10,1	12,5	10,5
Baden-Württemberg	54,3	18,0	47,7	15,5
Bayern	41,2	11,1	41,6	11,2
Saarland	4,0	8,9	2,9	6,3
Insgesamt	177,1	12,8	168,6	11,9

(a) Norm: das 1,025fache des Durchschnitts der Ausgaben in den ersten drei Quartalen; Gruppierungsnummern 511, 512, 514, 515, 522, 523, 525, 527, 529.

Quelle: Tabellen 10; eigene Berechnungen.

und 169 Mill. DM für 1984 oder 12,8 vH und 11,9 vH der entsprechenden Ausgaben (Tabelle 11).

Die Ausgaben zur Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen (Gruppierungsnummer 519) sind in die bisherigen Berechnungen der Kürzungspotentiale nicht eingegangen. Für deren Zunahme in den 4. Quartalen kann es sachliche Gründe geben. Um dies zu berücksichtigen, wird angenommen, daß ein Anstieg wie in dem Bundesland gerechtfertigt ist, das die relativ flachste Ausgabenentwicklung aufweist. Referenzland in diesem Sinne ist Baden-Württemberg (1983: 179,2 vH, 1984: 120,5 vH, im Durchschnitt 146,9 vH). Die Mehrausgaben im Vergleich zu jenen des Referenzlands sind besonders hoch in Schleswig-Holstein, Hessen und Bayern (Tabelle 9). Ausgabenkürzungen erscheinen daher besonders hier möglich (Tabelle 12).

Die Ausgaben für Lehr- und Lernmittel (Gruppierungsnummer 524) wurden in die Berechnung der Sparpotentiale bislang nicht einbezogen. Bei den einzelnen Ländern zeigen sich deutlich unterschiedliche jahreszeit-

Tabelle 12 - Kürzungspotential bei einzelnen Gruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben in einzelnen Bundesländern 1983 und 1984 - Gruppierungsnummern 519 (a) und 526 (b)

	1983		1984	
	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben
Schleswig-Holstein				
519	3,4	25,8	11,6	37,4
526	0,2	0,4	0,7	1,3
Niedersachsen				
519	14,3	19,0	15,6	18,1
526	1,6	4,7	.	.
Hessen				
519	46,3	40,7	40,9	37,3
526	0,2	4,2	0,4	7,8
Rheinland-Pfalz				
519	8,5	16,5	13,9	25,1
526	0,9	23,7	0,7	18,0
Baden-Württemberg				
519	-	-	-	-
526	0,8	17,0	1,5	20,5
Bayern				
519	41,3	24,0	54,2	27,3
526	2,0	1,1	.	.
Saarland				
519	0,9	8,4	0,6	5,3
526	0,1	20,6	.	.

(a) Norm: durchschnittlicher Ausgabenanstieg in Baden-Württemberg. -  
 (b) Norm: das 1,025fache des Durchschnitts der Ausgaben in den ersten drei Quartalen.

Quelle: Tabelle 9.

liche Entwicklungen (Tabelle 9). In Schleswig-Holstein und Niedersachsen sind die Ausgaben in den ersten drei Quartalen der Jahre 1983 und 1984 praktisch konstant, sie steigen dann noch auf fast das Doppelte der zuvor erreichten Niveaus (Antwort auf Anfrage). Noch stärker ist der Anstieg der Jahresendausgaben im Saarland, in Baden-Württemberg und 1983 in Bayern. Ganz anders ist die Entwicklung in Hessen und in Rheinland-Pfalz. Hier steigen die Ausgaben für Lehr- und Lernmittel im 3. Quartal sprunghaft an und fallen dann im 4. Quartal fast wieder auf das Niveau der ersten beiden Quartale zurück (Antwort auf Anfrage). Wahrscheinlich hat der Termin des Schuljahresbeginns einen beträchtlichen Einfluß auf das jahreszeitliche Profil der Lehr- und Lernmittel-

ausgaben. Dezemberfieber mag vorliegen, die Mehrausgaben mögen aber auch sachlich bedingt sein. In die Berechnung der Sparpotentiale gehen sie nicht ein.

Bei der Entwicklung der Ausgaben für Sachverständige, Gerichtskosten und ähnliche Zwecke (Gruppierungsnummer 526) könnte die Terminierung der Gerichtsferien bedeutsam sein. Tatsächlich verläuft die Ausgabenentwicklung in Schleswig-Holstein und Bayern aber relativ gleichmäßig. Als Referenzniveau für die Ausgaben im 4. Quartal wird der 1,025fache Betrag des zuvor durchschnittlich ausgegebenen Betrages verwendet (vgl. S. 5). Die Ausgabenentwicklung ist aber sehr unterschiedlich, so daß die so ermittelten Spielräume für Ausgabenkürzungen in Hessen, Rheinland-Pfalz und vor allem in Baden-Württemberg (Tabelle 12) wohl nicht allzu aussagekräftig sind.

Die Ausgaben für die Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume (Gruppierungsnummer 517) enthalten auch Kosten für Heizung, Beleuchtung, elektrischen Strom - in Niedersachsen beispielsweise zu mehr als 50 vH. Die Entwicklung dieser Ausgaben zeigt (Tabelle 9), daß es einen nennenswerten Ausgabenanstieg zum Jahresende allenfalls in Hessen und in Rheinland-Pfalz gibt; in Schleswig-Holstein sind die Ausgaben zum Jahresende hin dagegen rückläufig. Anzeichen für Dezemberfieber gibt es demnach insgesamt nicht.

Die Ausgaben für Mieten und Pachten (Gruppierungsnummer 518, Tabelle 9) sinken in fast allen untersuchten Ländern zum Jahresende hin deutlich unter das zuvor erreichte Niveau. Offenbar prägen vertragliche Regelungen die jahreszeitliche Ausgabenentwicklung. Dezemberfieber ist wiederum nicht festzustellen. Bei den Ausgaben für Post- und Fernmeldegebühren (Gruppierungsnummer 513, Tabelle 9) gibt es erwartungsgemäß keine Hinweise auf Dezemberfieber.

Für die Ausgaben der noch nicht diskutierten Untergruppen der sachlichen Verwaltungsausgaben (vgl. Übersicht 1) ist grundsätzlich ebenfalls zu überlegen, ob sich in ihnen Dezemberfieber niederschlägt. Einer solchen Analyse sind aber Grenzen gesetzt. Die meisten Länder, die verwaltungsinterne Daten bereitgestellt haben, konnten nur globale Zah-

Tabelle 13 - Kürzungspotential bei den sächlichen Verwaltungsausgaben in einzelnen Bundesländern 1983 und 1984 - Basis: verwaltungsinterne Daten

	1983		1984	
	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben
Schleswig-Holstein	13,9	8,8	24,3	13,2
Niedersachsen	43,9	12,8	44,3	12,4
Hessen	74,5	21,9	64,5	18,4
Rheinland-Pfalz	20,7	12,0	27,1	14,8
Baden-Württemberg	55,1	12,3	49,2	10,9
Bayern	84,5	11,7	95,8	12,4
Saarland	5,0	8,9	3,5	6,0
Insgesamt	297,6	13,3	308,7	13,2

Quelle: Tabellen 11 und 12.

len zur Verfügung stellen. Es erscheint aber wenig sinnvoll, die sonstigen Ausgaben der Gruppierungsnummern 531-546 insgesamt auf Dezemberfieber hin zu untersuchen. Die Analyse der sächlichen Verwaltungsausgaben bleibt demnach notwendigerweise unvollständig.

Mit dieser Einschränkung erhält man für die sächlichen Verwaltungsausgaben Sparpotentiale für die einzelnen Länder (Tabelle 13). Die Einsparmöglichkeiten sind am größten in Hessen, sie sind am geringsten im Saarland.

Die ermittelten Kürzungspotentiale für die Länder insgesamt erscheinen, was ihre absolute Größe in Mill. DM betrifft, gering. Diese Werte beziehen sich aber auf nur sieben Länder. Auch ist zu bedenken, daß die Sparpotentiale im Vergleich zu den Ausgaben für die im Detail untersuchten Zwecke beträchtlich sind (mehr als 13 vH, Tabelle 13), zumal viele Einzelwerte nach den obigen Erläuterungen Mindestwerte darstellen. Damit zeigt auch die Detailuntersuchung, daß es bei den sächlichen Verwaltungsausgaben insgesamt in beträchtlichem Ausmaß Dezemberfieber gibt; naturgemäß bestehen wesentliche Unterschiede bei den einzelnen Untergruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben.

## c. Bund

Die Sachaufwendungen des Bundes lagen in den 4. Quartalen der Jahre 1982-1984 um 28, 41 bzw. 62 vH über dem zuvor im Durchschnitt erreichten Niveau. Ohne die Aufwendungen für militärische Beschaffungen, die im Jahresverlauf häufig stark schwanken, ergeben sich für die 4. Quartale überschießende Ausgaben von 35, 45 und 49 vH (Tabelle A6). Bevor daraus auf Dezemberfieber geschlossen werden kann, müssen die Ausgaben nach Untergruppen des Sachaufwands untersucht werden. Dabei bleiben die militärischen Beschaffungen zunächst unberücksichtigt.

Rechtfertigungsgründe dafür, daß die Erstattungen an andere Bereiche und die sonstigen Zuschüsse für laufende Zwecke zum Jahresende ansteigen, gibt es wohl kaum. Der Bund könnte sie gleichmäßig im Jahresverlauf leisten. Die Ausgaben für die Erstattungen steigen aber beim Bund zum Jahresende hin stark an (52, 44 bzw. 40 vH); für die Länder als Gesamtheit läßt sich dies nicht feststellen (Tabelle A6). Auch die sonstigen Zuschüsse des Bundes für laufende Zwecke nehmen stark zu. Dies spricht für die Vermutung, daß der Bund die überschießenden Ausgaben in den 4. Quartalen (1982-1984 bei den Erstattungen 157, 142 und 136 Mill. DM, bei den sonstigen Zuschüssen 542, 547 und 595 Mill. DM) einsparen könnte, es sei denn, es gibt spezifische Rechtfertigungsgründe für den Ausgabenanstieg zum jeweiligen Jahresende.

Für einen Anstieg der sächlichen Verwaltungsausgaben - der Ausgaben für die Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens und der sonstigen sächlichen Verwaltungsausgaben - kann es wie bei den entsprechenden Ausgaben der Bundesländer Rechtfertigungsgründe geben. Tatsächlich steigen in den 4. Quartalen die Bundesausgaben in beiden Bereichen ähnlich stark an wie die Länderausgaben (Tabelle A6); und sie nehmen wesentlich kräftiger zu als die des Bundeslands, das bei dem Vergleich der Länderausgaben als Referenzland herangezogen worden ist. Nun haben aber der Bund und die Länder unterschiedliche Aufgaben. Dies kann bedingen, daß auch die Ausgabenstruktur innerhalb der hier untersuchten zwei Kategorien unterschiedlich ist, und zur Folge haben, daß der Anstieg zum Jahresende beim Bund anders ausfällt als bei den Ländern. Aus diesem Grunde erscheint es nicht ohne weiteres angebracht, die

Tabelle 14 - Ausgaben des Bundes für einzelne Gruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben im 4. Quartal 1983 und 1984 - Gruppierungsnummern 511-547 (vH) (a)

		1983	1984
511	Geschäftsbedarf	131,5	125,6
512	Bücher, Zeitschriften	262,5	228,7
513	Post- und Fernmeldegebühren	121,4	108,3
514	Haltung von Fahrzeugen und dgl.	107,8	108,7
515	Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände	206,5	196,0
516	Dienst- und Schutzkleidung, persönliche Ausrüstungsgegenstände (einschl. Zuschüsse)	96,0	106,5
517	Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	101,9	94,7
518	Mieten und Pachten	117,7	113,9
519	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	294,7	255,2
521	Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	145,5	154,6
522	Verbrauchsmittel	147,6	143,1
523	Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen und Bibliotheken	120,0	120,0
524	Lehr- und Lernmittel	189,1	268,1
525	Aus- und Fortbildung, Umschulung	91,8	254,0
526	Sachverständige, Gerichts- und ähnliche Kosten	179,8	154,6
527	Reisekosten	140,9	135,9
529	Verfügungsmittel	178,0	166,3
531-546	Sonstige Ausgaben	145,4	174,6
547	Nicht aufteilbare Ausgaben	79,4	97,4
51-54	Insgesamt	144,0	151,1

(a) Bezogen auf die im Durchschnitt der ersten drei Quartale aufgewendeten Beträge.

Quelle: BMF, unveröffentlichtes Material; Tabelle 9; eigene Berechnungen.

Ausgabenentwicklung in den Ländern heranzuziehen, um Einsparmöglichkeiten bei den Bundesausgaben abzuschätzen. Vielmehr soll diese Abschätzung anhand einer disaggregierten Analyse der laufenden Sachaufwendungen des Bundes nach Aufgabenbereichen (Tabelle A7) sowie der sächlichen Verwaltungsausgaben nach Untergruppen vorgenommen werden.

Die jahreszeitliche Entwicklung der entsprechenden Ausgaben ist zusammen mit jener der Länderausgaben in Tabelle 9 dargestellt. Tabelle 14

Tabelle 15 - Kürzungspotential bei einzelnen Gruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben des Bundes 1983 und 1984 - Gruppierungsnummern 511-547 (a)

	1983		1984	
	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben
511 Geschäftsbedarf	7,7	6,7	6,5	5,4
512 Bücher, Zeitschriften	3,8	28,1	3,4	24,1
514 Haltung von Fahrzeugen und dgl.	1,4	1,3	1,6	1,5
515 Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände	49,0	20,6	49,5	18,8
522 Verbrauchsmittel	167,1	10,1	146,8	9,2
523 Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen und Bibliotheken	0,1	7,1	0,1	7,1
525 Aus- und Fortbildung, Umschulung	.	.	109,3	27,4
527 Reisekosten	21,7	8,7	20,0	7,7
529 Verfügungsmittel	2,3	15,9	2,1	13,4
547 Nicht aufteilbare Ausgaben	(195,2)	(9,6)	(331,4)	(15,2)
51-54 Insgesamt	253,1	9,0	339,3	12,2

(a) Norm: das 1,025fache des Durchschnitts der Ausgaben in den ersten drei Quartalen.

Quelle: Tabelle 14; eigene Berechnungen.

faßt die Zahlen für den Bund zusammen. Legt man bei der Bestimmung der Kürzungspotentiale für die einzelnen Untergruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben die gleichen Kriterien zugrunde wie bei der Messung der Einsparpotentiale der Länder und läßt man insbesondere einen Anstieg auf das 1,025fache des zuvor erreichten Niveaus zu, so resultieren für den Bund für 1983 Mehrausgaben von 253 Mill. DM oder 2,5 vH der Jahresausgaben und für 1984 Mehrausgaben von 339 Mill. DM oder 3,3 vH der Jahresausgaben für die untersuchten neun Ausgabekategorien (Tabelle 15).

Die Ausgaben nach den Gruppierungsnummern 519 und 521 sind dabei unberücksichtigt geblieben, weil eine Referenzgröße (anders als bei den

Tabelle 16 - Ausgaben des Bundes für einzelne Gruppen der sächlichen Verwaltungsausgaben 1983 und 1984 - Gruppierungsnummer 55

	1983					1984				
	I	II	III	IV		I	II	III	IV	
	Mill. DM				vR(a)	Mill. DM				vR(a)
551 Wehrforschung, wehrtechnische und sonstige militärische Entwicklung und Erprobung	406,3	292,6	321,6	659,9	194,0	329,9	346,6	384,8	735,8	208,0
552 Sonstige nicht aufteilbare Betriebskosten	17,8	130,9	26,3	23,7	40,6	44,4	78,5	35,9	58,3	110,1
553 Materialhaltung	898,4	920,7	982,2	1338,4	143,3	756,9	850,4	999,0	1448,1	166,7
554 Militärische Beschaffungen	2831,9	2492,0	2535,9	3426,6	130,8	2477,5	2285,3	2487,5	4384,9	181,4
555 Militärische Anlagen einschließlich kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	74,9	162,7	235,5	461,9	292,9	83,9	196,8	305,7	539,3	275,9
556 } Keine Angaben über	16,5	32,2	41,6	68,9	229,1	14,0	27,0	36,1	60,0	233,2
557 } Zweck der Ausgaben	4,9	7,1	8,0	10,0	150,3	1,3	3,9	7,2	7,9	190,7
558 } verfügbar	134,9	31,2	117,8	2,9	3,1	128,7	30,3	87,2	46,7	56,9
559 Beiträge zu Beschaffungsvorhaben und zu Baumaßnahmen Dritter	427,1	421,0	59,6	305,9	101,1	379,7	329,5	259,8	209,1	64,7
55 Insgesamt	4812,8	4490,4	4328,4	6298,2	138,6	4216,6	4148,2	4603,4	7490,0	173,3

(a) Bezogen auf die im Durchschnitt der ersten drei Quartale aufgewendeten Beträge.

Quelle: BMF, unveröffentlichtes Material; eigene Berechnungen.

Ländern) nicht existiert (519) oder der Anstieg als berechtigt erscheint (521).

Bei den Ausgaben für militärische Zwecke ist es besonders schwierig, Hinweise auf Dezemberfieber zu finden. Daten über die Ausgabenentwicklung sind zwar verfügbar (Tabelle 16), es ist aber problematisch, aus dem in der Regel starken Anstieg in den 4. Quartalen auf Dezemberfieber zu schließen. Über die Käufe, die sich hinter den Gruppierungsnummern verbergen, ist nämlich zu wenig bekannt. Für die Nummern 556, 557 und 558 werden noch nicht einmal Kurzbezeichnungen angegeben. Es erscheint aber zulässig, für die Gruppierungsnummern 553 und - mit Einschränkungen - 554 die überschießenden Ausgaben des 4. Quartals zu ermitteln und diese als Kürzungspotentiale zu interpretieren. Sie werden errechnet als jene Beträge, die das 1,025fache der durchschnittlichen Ausgaben in den ersten drei Quartalen übersteigen (Tabelle 17).

Tabelle 17 - Kürzungspotential bei einzelnen Ausgabearten des Bundes 1983 und 1984 - Gruppierungsnummern 553 und 554 (a)

	1983		1984	
	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben
553 Materialhaltung	381,3	9,2	557,6	13,8
554 Militärische Beschaffungen	741,1	6,6	1907,7	16,4
Insgesamt	1122,4	7,3	2465,3	15,7

(a) Ausgaben im 4. Quartal, die das 1,025fache der durchschnittlichen Ausgaben in den ersten drei Quartalen des Jahres übersteigen.

Quelle: Tabelle 16; eigene Berechnungen.

In der Unterteilung nach Aufgabenbereichen sind bei den laufenden Sachaufwendungen des Bundes (Tabelle A7) die Ausgaben im Bereich 0 Allgemeine Dienste besonders wichtig. Auf seine Untergruppe Verteidigung entfielen 1982-1984 durchschnittlich rd. 71 vH der gesamten laufenden Sachaufwendungen, auf seine anderen Untergruppen knapp 6 vH. Bedeutsam sind darüber hinaus die Ausgaben in den Bereichen 1 Bildung, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten (11,5 vH) und 7 Verkehrs- und Nachrichtenwesen (rd. 5 vH).

Die Ausgaben für Verteidigungszwecke wurden bereits analysiert, wenn auch in der engeren Abgrenzung der sächlichen Verwaltungsausgaben (Tabellen 16 und 17). Die sonstigen Ausgaben für den Bereich Allgemeine Dienste sind in den 4. Quartalen der Jahre 1982-1984 jeweils um rd. 50 vH höher als im Durchschnitt der ersten drei Quartale (Tabelle A7). Ein nahezu gleicher Vervielfachungsfaktor von rd. 1,50 ergibt sich bei den Ausgaben für Bildung, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten, ein nur wenig geringerer Faktor von 1,35 bis 1,50 beim Aufgabenbereich Verkehrs- und Nachrichtenwesen. Räumt man wiederum ein, daß die Ausgaben im 4. Quartal inflations- und trendbedingt den Vorquartalsdurchschnitt um 2,5 vH übersteigen dürfen, so resultieren Kürzungspotentiale von jeweils rd. 740-820 Mill. DM in den Jahren 1982-

Tabelle 18 - Kürzungspotential beim laufenden Sachaufwand des Bundes für einzelne Aufgabenbereiche 1982-1984 - Bereiche 0, 1 und 7 (Mill. DM) (a)

	1982	1983	1984
0 Allgemeine Dienste (ohne Verteidigung)	211,2	209,9	205,1
1 Bildung, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	404,1	442,8	421,4
7 Verkehrs- und Nachrichtenwesen	127,7	149,9	190,3
Insgesamt	743,0	802,6	816,8
(a) Ausgaben im 4. Quartal, die das 1,025fache der durchschnittlichen Ausgaben in den ersten drei Quartalen des Jahres übersteigen.			

Quelle: Tabelle A7.

1984 (Tabelle 18). Die so berechneten Kürzungspotentiale beruhen auf denselben Annahmen wie jene für die Verteidigungsausgaben und müssen mit denselben Vorbehalten bedacht werden.

#### d. Gemeinden und Gemeindeverbände

##### α. Untersuchung auf der Basis der Daten der amtlichen Statistik

Die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für den laufenden Sachaufwand steigen zum Jahresende ebenfalls deutlich an. Die Vervielfachungsfaktoren für die Gemeinden eines bestimmten Bundeslandes variieren von 1980 bis 1984 - bei gewissen Niveauunterschieden von Bundesland zu Bundesland - insgesamt nur wenig. Sie schwanken etwa für die Gemeinden Schleswig-Holsteins zwischen 123 vH und 130 vH. Für die Gemeinden in Rheinland-Pfalz variieren die Faktoren in einem Bereich von 97 bis 118 vH. Den einzelnen Bundesländern werden nach dem Ausmaß, in dem die Jahresendausgaben ihrer Gemeinden das zuvor erreichte Niveau übersteigen, Ränge zugeordnet. Die Rangfolge der Länder hat sich von 1980 bis 1984 z.T. beträchtlich verschoben. Im Durchschnitt der Jahre waren die Gemeinden Nordrhein-Westfalens zum Jahresende am ausgabefreudigsten (Tabelle 19).

Tabelle 19 - Rangfolge der Gemeinden (einschließlich Gemeindeverbände) der Bundesländer nach dem Prozentsatz, um den die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand im 4. Quartal das durchschnittliche Niveau der Vorquartale übersteigen 1980-1984 (a)

	1980	1981	1982	1983	1984	1980-1984 (b)
Schleswig-Holstein	4	6	3	3	6	4
Niedersachsen	3	3	7	5	4	5
Nordrhein-Westfalen	2	2	1	2	2	1
Hessen	7	7	6	4	3	7
Rheinland-Pfalz	8	8	8	7	8	8
Baden-Württemberg	5	4	2	1	7	3
Bayern	6	5	4	6	5	6
Saarland	1	1	5	8	1	2

(a) Ein hoher (niedriger) Rang weist auf eine relativ ungleichmäßige (gleichmäßige) Entwicklung der Ausgaben im Jahresverlauf hin. -  
 (b) Rangfolge nach dem geometrischen Mittel der Vervielfachungsfaktoren für die Jahresendausgaben 1980-1984.

Quelle: Statistisches Bundesamt [d]; eigene Berechnungen.

Bei den Ausgaben der Gemeinden für den laufenden Sachaufwand werden in der Vierteljahresstatistik nur zwei Kategorien unterschieden, nämlich solche für sächliche Verwaltungsausgaben und solche für Zuschüsse für laufende Zwecke. Gemessen am Ausgabenanstieg in den Gemeinden des "sparsamsten" Landes, des Landes Rheinland-Pfalz, ergeben sich für die sächlichen Verwaltungsausgaben der Gemeinden in den Jahren 1982, 1983 und 1984 Kürzungspotentiale von 852 Mill. DM, 715 Mill. DM und 820 Mill. DM (Tabelle 20). Für die Zuschüsse für laufende Zwecke erscheint eine Zunahme zum Jahresende nicht begründet. Wenn man demgemäß als Referenzgröße - wie bei den Ländern - den Wert 100 verwendet, so resultiert ein Kürzungspotential von 125 Mill. DM für das Jahr 1982, 157 Mill. DM für das Jahr 1983 und 99 Mill. DM für das Jahr 1984 (Tabelle 21).

#### e. Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände

Die Rangfolge der Länder nach dem Ausmaß des Ausgabenanstiegs ihrer Gemeinden zum Jahresende ist nicht identisch mit der entsprechenden Rangfolge nach ihren eigenen Ausgaben (Tabellen 3 und 19). Dies be-

Tabelle 20 - Kürzungspotential bei den sächlichen Verwaltungsausgaben der Gemeinden in den Bundesländern 1982-1984 (Mill. DM)

	1982	1983	1984
Schleswig-Holstein	21,9	25,6	21,2
Niedersachsen	77,8	87,7	109,7
Nordrhein-Westfalen	291,9	243,8	302,6
Hessen	61,8	53,8	73,7
Rheinland-Pfalz	-(a)	-(a)	-(a)
Baden-Württemberg	185,4	215,4	128,6
Bayern	206,6	87,1	165,5
Saarland	6,3	2,0	19,1
Insgesamt	851,7	715,4	820,4
(a) Norm.			

Quelle: Statistisches Bundesamt [d]; eigene Berechnungen.

Tabelle 21 - Kürzungspotential bei den Zuschüssen für laufende Zwecke der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Bundesländern 1982-1984 (Mill. DM) (a)

	1982	1983	1984
Schleswig-Holstein	23,3	13,3	11,5
Niedersachsen	-	8,6	3,5
Nordrhein-Westfalen	79,3	82,7	44,0
Hessen	5,5	30,6	33,2
Rheinland-Pfalz	-	5,6	-
Baden-Württemberg	15,0	16,2	6,6
Bayern	-	-	-
Saarland	2,2	-	-
Insgesamt	125,3	157,0	98,8
(a) Norm: Durchschnitt der Ausgaben in den ersten drei Quartalen.			

Quelle: Statistisches Bundesamt [d]; eigene Berechnungen.

deutet, daß sich im Beobachtungszeitraum nicht immer die Gemeinden jener Bundesländer zum Jahresende als relativ sparsam (ausgabefreudig) erweisen, die selbst ein relativ niedriges (hohes) Ausgabenniveau zum Jahresende aufweisen. Es ist daher denkbar, daß sich niedrige und hohe Jahresendausgaben kompensieren, wenn man Landes- und Gemeindeausga-

ben zusammenfaßt, daß eine getrennte Untersuchung dagegen zu Fehlschlüssen veranlaßt. Insbesondere könnte die Aufteilung der staatlichen Aufgaben auf ein Land und seine Gemeinden (und damit das relative Ausmaß sachlich begründeter Ausgabenanstiege zum Jahresende) von Bundesland zu Bundesland variieren. Tatsächlich sind solche Unterschiede in der Aufgabenverteilung etwa im Bildungsbereich oder bei den kulturellen Angelegenheiten aber eher gering, so daß die nach den Ländern und ihren Gemeinden getrennt vorgenommene Untersuchung der Ausgabekategorie Laufender Sachaufwand aussagekräftig bleibt. Es muß daher nicht auch auf aggregierter Landes- und Gemeindeebene untersucht werden, ob die Jahresendausgaben unverhältnismäßig stark ansteigen.

### *3. Laufende Zuweisungen und Zuschüsse an andere Bereiche*

#### *a. Länder und Bund*

Zu den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen an andere Bereiche in der Vierteljahres- und der Jahresrechnungsstatistik gehören:

- Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche und private Unternehmen (Frachthilfen, die Zahlungen "zum Ausgleich der betriebsfremden und der strukturell bedingten überhöhten Versorgungslasten" der Deutschen Bundesbahn (nur beim Bund), Zuschüsse an Wohnungsbaugesellschaften oder zur Förderung der Luftfahrttechnik),
- Schuldendiensthilfen (Zuweisungen und Zuschüsse zur Erleichterung des Schuldendienstes für Darlehen und Anleihen, vorwiegend zur Verbilligung der Zinsleistungen),
- Renten und Unterstützungszahlungen (Wohngeld, Kindergeld, Studienbeihilfen, Fahrtkostenzuschüsse),
- Zuschüsse an bestimmte soziale oder ähnliche Einrichtungen sowie
- Zuschüsse an das Ausland (Beiträge an internationale Organisationen, Wiedergutmachungszahlungen).

In die Vierteljahresstatistik sind zusätzlich die Ausgaben der Gruppierungsnummern 669 (in Baden-Württemberg auch Schuldendiensthilfen an

kommunale Sondervermögen), 689 (in Baden-Württemberg auch Zuschüsse für laufende Zwecke an kommunale Sondervermögen) und 688 (Ausgleichsleistungen des Bundes an die DDR) einbezogen.

In der Vierteljahresstatistik werden fünf Kategorien von Ausgaben unterschieden:

- 1) Ausgaben der Gruppierungsnummer 681 (Renten, Unterstützungen und ähnliche Leistungen an natürliche Personen),
- 2) Ausgaben der Gruppierungsnummer 684 (Laufende Zuweisungen und Zuschüsse an soziale und ähnliche Einrichtungen),
- 3) Ausgaben der Gruppierungsnummern 666, 686, 688 (Laufende Zuweisungen und Zuschüsse an die übrige Welt),
- 4) Ausgaben der Gruppierungsnummern 661-663, 669, 682, 683 und 689 (Laufende Zuweisungen und Zuschüsse an Unternehmen) sowie
- 5) Ausgaben der Gruppierungsnummer 687.

Die Ausgaben der Gruppierungsnummer 687 (sonstige Zuweisungen und Zuschüsse an öffentliche Unternehmen, soweit nicht durch den laufenden Betrieb bedingt) werden in weit überwiegenderem Maße vom Bund gezahlt (1983: 4153 Mill. DM, 1984: 4100 Mill. DM), die Länderausgaben sind sehr gering (1983: 79,2 Mill. DM, 1984: 112,1 Mill. DM) und betreffen fast ausschließlich Berlin (77,6 bzw. 110,3 Mill. DM). Die Bundesausgaben steigen jeweils zum Jahresende an. Dies deutet aber nicht auf Dezemberfieber hin, sondern ist durch vereinbarte Zahlungsrhythmen bedingt; es handelt sich bei den Zahlungen des Bundes vor allem um Subventionen an die Deutsche Bundesbahn. Die Ausgaben der Länder fallen zum Jahresende kräftig ab.

Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse an natürliche Personen, soziale und ähnliche Einrichtungen und an die übrige Welt werden aufgrund relativ fester (insbesondere gesetzlicher) Vorschriften regelmäßig gezahlt. Im Bedarfsfall sind Haushaltsmittel (gegebenenfalls über einen Nachtragshaushalt) zu beschaffen, um unerwarteten gesetzlichen oder vertraglichen Ausgabeverpflichtungen nachkommen zu können. Zumindest auf kurze Frist gibt es keinen nennenswerten Entscheidungs- und Hand-

lungsspielraum der Verwaltung. Dezemberfieber ist deshalb für diese Ausgaben nicht zu erwarten.

Tatsächlich sind in den Jahren 1982-1984 die Ausgaben des Bundes und aller einzelnen Länder für Renten, Unterstützungen und ähnliche Leistungen zum Jahresende nicht angestiegen, sondern - sogar deutlich - gesunken. Die Ausgaben des Bundes für Renten, Unterstützungen und ähnliche Leistungen betragen in den 4. Quartalen aller drei Jahre 86-88 vH des zuvor erreichten Niveaus. Noch etwas niedriger ist die Relation für die Länder insgesamt. Unterschiede zwischen ihnen und auch Änderungen im Zeitablauf beruhen wohl auf Rechtsänderungen. Ungewöhnlich sind freilich die Relationen für Hamburg (1982-1984), für Niedersachsen (1984) und für Bayern (1984), ohne daß dies im einzelnen erklärt werden könnte. Eine wichtige Rolle spielen aber buchungstechnische Besonderheiten. So wird in Niedersachsen der Darlehensteil der BAFOG-Zahlungen erst im 4. Quartal festgestellt und verbucht. Dabei bleiben die in den ersten drei Quartalen eines Jahres als soziale Leistungen verbuchten Beträge unverändert; für das 4. Quartal wird ein negativer Betrag verbucht, um für das Jahr den korrekten Zuschußteil der BAFOG-Leistungen ausweisen zu können (Auskunft auf Anfrage). In Niedersachsen und in Nordrhein-Westfalen fließen die Wohngeldleistungen zwar kontinuierlich ab, sie werden jedoch vornehmlich im 1. Halbjahr verbucht (Auskunft auf Anfrage). Insgesamt kann man - wie erwartet - bei den Ausgaben für Renten, Unterstützungen und ähnliche Leistungen an natürliche Personen Dezemberfieber nicht feststellen [vgl. Statistisches Bundesamt, d].

Das gilt auch für die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes und der Länder an soziale und ähnliche Einrichtungen. Die jahreszeitlichen Ausgabenprofile bei den einzelnen Ländern und beim Bund sind unterschiedlich und ändern sich auch im Zeitablauf. Teilweise gibt es auch ein Überschießen der Jahresendausgaben. Dies hat aber wohl vor allem rechtliche Gründe und ist vermutlich nicht Ausdruck von Dezemberfieber.

Die Zahlungen an das Ausland nehmen in allen Ländern außer Schleswig-Holstein zum Jahresende hin in allen drei Jahren ab [vgl. Statistisches

Bundesamt, d]. Das Niveau der Jahresendausgaben ist dabei von Land zu Land unterschiedlich, im Zeitablauf aber ziemlich stabil. Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse, die der Bund an ausländische Empfänger gezahlt hat, lagen 1983 im 4. Quartal nicht höher als davor, sie überschritten aber 1982 und 1984 ihr zuvor erreichtes Niveau. Dies kann insgesamt wiederum nicht als Ausdruck von Dezemberfieber gedeutet werden. Vielmehr erfolgen die Zahlungen (etwa des Bundes an die DDR) auf der Grundlage vertraglicher Regelungen.

Für die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse an Unternehmen (ohne Ausgaben der Gruppierungsnummer 687) kann dagegen Dezemberfieber vermutet werden; es gibt hier - wie bei vielen Arten der Sachaufwendungen - durchaus auch kurzfristig Entscheidungs- und Handlungsspielraum der staatlichen Stellen. Die Daten zeigen, daß die Länderzuschüsse an Unternehmen, also die Schuldendiensthilfen und die Zuschüsse für laufende Zwecke an Unternehmen oder an kommunale Sondervermögen, in den 4. Quartalen das Niveau der vorangehenden Quartale in der Regel sehr deutlich übersteigen (Tabelle A8); eine Ausnahme bildet in allen drei Jahren Berlin. Dabei verläuft die Entwicklung oft sehr unregelmäßig (Saarland und Niedersachsen 1982-1984, Hamburg 1982). Die Mehrausgaben aller Länder ohne Berlin betragen 406 Mill. DM für 1982, 875 Mill. DM für 1983 und 689 Mill. DM für 1984. Die Bundesausgaben für laufende Zuweisungen und Zuschüsse an Unternehmen übertreffen in den 4. Quartalen der Jahre 1982-1984 das zuvor erreichte Niveau um das 1,4-1,56fache. Dies bedeutet, daß der Bund 1265, 1300 bzw. 1381 Mill. DM mehr ausgegeben hat, als dem zuvor erreichten Ausgabenniveau entsprochen hätte.

#### b. Gemeinden und Gemeindeverbände

Die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für Renten und ähnliche Leistungen an natürliche Personen haben in allen Jahren ein sehr ähnliches Profil. Anzeichen für Dezemberfieber gibt es trotz der Unterschiede von Bundesland zu Bundesland nicht. Anders ist dies bei den sonstigen laufenden Zuweisungen und Zuschüssen an andere Bereiche. Dezemberfieber dürfte eine Rolle spielen, ist aber anhand der nicht

untergliederten Daten nicht zu quantifizieren [vgl. Statistisches Bundesamt, d].

#### 4. Sachinvestitionen

Die Ausgaben für Sachinvestitionen steigen in allen Bundesländern und auch beim Bund in allen 4. Quartalen der untersuchten Jahre weit über das zuvor im Durchschnitt erreichte Ausgabenniveau an (Tabelle A9). Es gibt rechtfertigende Gründe für einen Anstieg (Abrechnungstechnik bei Baumaßnahmen), nicht begründen läßt sich aber, warum die Ausgaben stärker als im Durchschnitt des Landes mit dem geringsten Anstieg der Jahresendausgaben zunehmen. Gemessen an der Zunahme im Durchschnitt der drei Jahre 1982-1984 ist Bremen das Land mit dem geringsten Ausgabenanstieg im 4. Quartal und damit das Land, an dem man die anderen Länder messen könnte. Konzidiert man, daß Bremen als kleines Bundesland möglicherweise nicht repräsentativ ist, so ist Berlin das Musterland im obigen Sinne (Vervielfachungsfaktor von durchschnittlich 145,7 vH). Gemessen am Ausgabenanstieg in Berlin im Durchschnitt der Jahre 1982-1984 resultieren dann für die einzelnen Länder beträchtliche Kürzungspotentiale (Tabelle 22).

Am größten ist der Spielraum für Kürzungen bei den Sachinvestitionen im Durchschnitt der Jahre 1982-1984 in Baden-Württemberg (30,6 vH der Jahresausgaben für Sachinvestitionen), Bayern (20,2 vH) und Niedersachsen (17,2 vH). Auch in Nordrhein-Westfalen und in Schleswig-Holstein überschießen die Jahresendausgaben mit 13,5 vH und 11,9 vH deutlich jenes Niveau, das als Norm zugrunde gelegt worden war. Die Entwicklung in Hessen ist infolge der vorläufigen Haushaltsführung in Zeiten der Minderheitsregierung sehr unregelmäßig. Die Stadtstaaten weisen generell relativ niedrige Kürzungspotentiale bei den Sachinvestitionen auf. Für die Länder insgesamt erhält man Kürzungsspielräume in Höhe von durchschnittlich 16,0 vH der gesamten Sachinvestitionen, für den Bund solche von 14,2 vH, jeweils im Durchschnitt der Jahre 1982-1984.

Tabelle 22 - Kürzungspotential bei den Sachinvestitionen der Bundesländer und des Bundes 1982-1984

	1982		1983		1984	
	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben
Schleswig-Holstein	46,4	11,1	58,2	14,0	45,8	10,6
Niedersachsen	132,4	18,6	107,7	16,9	102,6	16,0
Nordrhein-Westfalen	139,3	9,8	220,0	16,8	162,9	13,8
Hessen	-(a)	-	44,1	5,9	165,5	20,4
Rheinland-Pfalz	-	-	10,0	1,9	53,2	10,1
Baden-Württemberg	350,8	28,7	421,0	32,7	387,0	30,4
Bayern	271,2	19,8	241,4	18,4	309,5	22,5
Saarland	20,2	15,9	-	-	47,1	24,5
Hamburg	103,4	9,3	41,5	4,1	73,4	7,5
Bremen	-	-	-	-	26,2	6,5
Berlin (West) (b)	-	-	-	-	-	-
Insgesamt	1063,7	16,7	1143,9	15,8	1373,2	15,5
Bund	1123,5	16,2	1039,7	14,6	840,6	11,8

(a) Sondereinfluß. - (b) Norm.

Quelle: Statistisches Bundesamt [d].

Eine analoge Berechnung von Ausgabenkürzungspotentialen für die Sachinvestitionen der Gemeinden in den einzelnen Bundesländern ergibt, daß diese Potentiale wesentlich geringer ausfallen als jene für die Landeshaushalte. Sie betragen, wenn die Gemeinden in Rheinland-Pfalz die Norm abgeben (Vervielfachungsfaktor von durchschnittlich 130,7 vH), rd. 4, 5 und 6 vH in den Jahren 1982-1984 (Tabelle 23).

### 5. Vermögensübertragungen

Zu den Vermögensübertragungen zählen insbesondere Investitionszuschüsse, aber z.B. auch Wohnungsbau- und Sparprämien. Die Investitionszuschüsse und sonstigen Vermögensübertragungen an den nicht-öffentlichen Bereich enthalten die Ausgaben der Nummern 89, 697, 698 und 699 der Gruppierungsübersicht. Diese Jahresausgaben haben sich von 1982 bis 1984 in den einzelnen Ländern und auch beim Bund recht un-

Tabelle 23 - Kürzungspotential bei den Sachinvestitionen der Gemeinden in den Bundesländern 1982-1984

	1982		1983		1984	
	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben
Schleswig-Holstein	39,1	3,3	70,1	5,9	57,7	5,1
Niedersachsen	122,2	3,3	156,9	5,0	256,5	8,6
Nordrhein-Westfalen	346,8	4,0	504,5	6,8	469,4	6,4
Hessen	-	-	58,1	2,3	164,4	6,6
Rheinland-Pfalz (a)	-	-	-	-	-	-
Baden-Württemberg	272,1	4,0	219,3	3,6	322,8	5,4
Bayern	301,9	4,2	311,2	4,5	545,5	7,9
Saarland	-	-	-	-	1,2	0,4
Insgesamt	1082,1	3,9	1320,1	4,5	1817,5	6,3
(a) Norm.						

Quelle: Statistisches Bundesamt [d].

terschiedlich entwickelt (Tabelle A10). So waren die Ausgaben 1984 in Bayern um 16,9 vH niedriger, in Baden-Württemberg dagegen um 18,7 vH höher als 1982. Die Bundesausgaben waren 1984 mit 11,1 Mrd. DM um 14,4 vH niedriger als 1982 (13,0 Mrd. DM). Einen Sonderfall stellte die Entwicklung der Ausgaben im Saarland dar (1982: 519,7 Mill. DM, 1983: 206,8 Mill. DM, 1984: 186,5 Mill. DM); sie ist geprägt von der Entwicklung der Zuschüsse an ARBED-Saarstahl. Als Referenzgröße für den Ausgabenvergleich soll wiederum die Ausgabenentwicklung in Bremen ausscheiden, weil Bremen als kleiner Staat kaum repräsentativ erscheint. Unter den übrigen Ländern ist Hessen dasjenige, dessen Ausgaben im Durchschnitt der drei Jahre zum Jahresende am wenigsten zunehmen; Hessen wird damit als Referenzland bei der Berechnung der Überschussausgaben zugrunde gelegt. Diese betragen in den Jahren 1982-1984 10,2, 14,2 bzw. 16,2 vH der gesamten Länderausgaben für die betreffende Ausgabeart (Tabelle 24).

Die Entwicklung der Bundesausgaben für Investitionszuschüsse und sonstige Vermögensübertragungen verlief in den letzten Jahren sehr unsteigend; es läßt sich nicht feststellen, ob sich dahinter Dezemberfieber verbirgt.

Tabelle 24 - Kürzungspotential bei den Investitionszuschüssen und den sonstigen Vermögensübertragungen an den nicht-öffentlichen Bereich in den Bundesländern 1982-1984

	1982		1983		1984	
	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben
Schleswig-Holstein	18,6	6,2	55,5	18,0	52,0	18,3
Niedersachsen	229,0	17,9	239,1	17,4	364,6	27,4
Nordrhein-Westfalen	272,3	8,6	643,3	18,9	870,4	25,7
Hessen (a)	-	-	-	-	-	-
Rheinland-Pfalz	-	-	33,5	10,6	39,9	9,6
Baden-Württemberg	100,1	8,6	136,8	9,7	172,3	12,4
Bayern	87,5	5,2	130,9	9,4	83,2	5,9
Saarland (b)	68,0	13,1	-	-	-	-
Hamburg	74,6	17,9	39,9	8,9	41,8	9,7
Bremen	-	-	7,8	8,1	7,5	7,7
Berlin (West)	103,9	12,6	180,2	18,5	64,1	5,6
Insgesamt	954,0	10,2	1467,0	14,2	1695,8	16,2

(a) Norm. - (b) Sondereinfluß.

Quelle: Statistisches Bundesamt [d].

Für die Gemeinden insgesamt ergeben sich in den 4. Quartalen der Jahre 1982-1984 Mehrausgaben in Höhe von knapp 10, 8 und 8 vH (Tabelle 25), wenn Rheinland-Pfalz als Referenzland zugrunde gelegt wird (Vervielfachungsfaktor von durchschnittlich 127,5 vH).

#### 6. Darlehen und Erwerb von Beteiligungen

Weder die staatliche Vergabe von Darlehen an Private noch die staatlichen Beteiligungen an dem privaten Sektor folgen einem bestimmten jahreszeitlichen Muster. Vielmehr werden die Ausgaben für diese Zwecke sehr unregelmäßig getätigt. Es gibt beträchtliche Sprünge der Ausgaben insbesondere in Schleswig-Holstein, in Nordrhein-Westfalen, in Hessen, in Baden-Württemberg, im Saarland und in Hamburg (Tabelle 26). Die Ausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen im 3. Quartal 1982 und im Jahr 1982 insgesamt sind deshalb extrem hoch, weil das Land seine Beteiligung an der Westdeutschen Landesbank um 1 Mrd. DM aufgestockt

Tabelle 25 - Kürzungspotential bei den Investitionszuschüssen und sonstigen Vermögensübertragungen an den nicht-öffentlichen Bereich in den Gemeinden der Bundesländer 1982-1984

	1982		1983		1984	
	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben	Mill. DM	vH der Jahresausgaben
Schleswig-Holstein	3,3	3,0	-	-	1,7	1,6
Niedersachsen	23,4	10,1	22,7	10,9	28,1	13,9
Nordrhein-Westfalen	41,6	6,8	45,6	9,2	17,7	3,6
Hessen	-	-	-	-	9,2	9,4
Rheinland-Pfalz (a)	-	-	-	-	-	-
Baden-Württemberg	21,6	6,5	39,2	12,5	25,7	8,9
Bayern	82,1	15,5	8,3	1,6	45,6	12,0
Saarland	-	-	12,2	46,4	-	-
Insgesamt	172,0	9,5	128,0	7,7	128,0	7,7

(a) Norm.

Quelle: Statistisches Bundesamt [d].

Tabelle 26 - Ausgaben der Bundesländer und des Bundes für Darlehen an andere Bereiche und für den Erwerb von Beteiligungen 1982-1984 (Mill. DM)

	1982	1983	1984
Schleswig-Holstein	165,8	240,6	234,4
Niedersachsen	602,0	513,5	547,9
Nordrhein-Westfalen	1517,9	510,9	843,7
Hessen	620,3	856,3	1017,3
Rheinland-Pfalz	239,2	267,1	309,6
Baden-Württemberg	404,5	416,4	1174,3
Bayern	1198,7	1194,2	1127,2
Saarland	64,7	109,7	142,1
Hamburg	141,2	284,9	188,2
Bremen	123,5	124,1	146,4
Berlin (West)	1194,9	1365,1	1379,2
Insgesamt	6272,7	5882,8	7110,3
Bund	5926,4	6659,3	8306,1

Quelle: Statistisches Bundesamt [d].

hat [vgl. BMF, c]; gleichzeitig wurden zusätzliche Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen gebucht. Es fehlt jegliche Basis für den

Versuch, Dezemberfieber zu messen. Für die Entwicklung der Gemeindeausgaben gilt Entsprechendes.

### III. Zusammenfassung

Will man Spielräume für Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor festlegen, so kann man an der Entwicklung der öffentlichen Ausgaben im Jahresverlauf ansetzen. Die Hypothese dabei lautet, daß öffentliche Stellen zum Jahresende vom Dezemberfieber erfaßt werden. Der Staat bzw. die einzelnen Behörden geben - so die Hypothese - in den letzten Monaten des Haushaltsjahrs weit mehr Geld aus als im Jahresdurchschnitt. Dies geschehe in der Absicht, die betreffenden im Haushaltsgesetz bewilligten, nicht übertragbaren Haushaltsmittel nicht verfallen zu lassen und nicht Gefahr zu laufen, daß die Haushaltsansätze für das folgende Haushaltsjahr aufgrund des Ist-Ergebnisses für das Vorjahr niedriger als sonst möglich festgesetzt werden.

Grundsätzlich läßt sich behaupten, daß ein Anstieg der öffentlichen Ausgaben zum Ende eines Haushaltsjahres ein Anzeichen für Verschwendung ist, sei es beim Bund, bei den Ländern oder bei den Gemeinden. Dieser Hypothese liegt der Gedanke zugrunde, daß die öffentlichen Mittel im Jahresverlauf doch eigentlich gleichmäßig abfließen müßten.

Gemäß dieser Grundüberlegung wird für den Bund, die Länder und die Gemeinden errechnet, inwieweit die Ausgaben im 4. Quartal eines Jahres das zuvor im Durchschnitt der Quartale erreichte Niveau übersteigen. Die überschießenden Ausgaben werden zunächst als Ausdruck einer nicht sparsamen Haushaltsführung interpretiert; in ihrem Ausmaß - so die Überlegung - lassen sich öffentliche Ausgaben kürzen.

Es gibt natürlich viele Argumente sachlicher Art gegen den Versuch, Dezemberfieber in dieser Weise zu identifizieren. So werden haushaltsrechtliche und abrechnungstechnische Regelungen angeführt, die zwangsläufig zu einem Anstieg der Jahresendausgaben führen. Auch saisonale Gründe (Termine der Schul- und Gerichtsferien, Witterung)

werden angeführt, um einen überproportionalen Mittelabfluß im 4. Quartal eines Jahres zu rechtfertigen.

Diese Einwendungen gegen den zunächst gewählten Ansatz, das Dezemberfieber zu messen, werden berücksichtigt. Sie werden zum Anlaß genommen, detaillierte Daten über die öffentlichen Ausgaben zu untersuchen. Dezemberfieber wird dabei nur in jenen eng abgegrenzten Bereichen anhand der überschießenden Ausgaben gemessen, in denen sachliche Einwendungen nicht vorgebracht werden können und offenbar auch nicht vorgebracht werden. Es wird auch eingeräumt, daß bestimmte sächliche Verwaltungsausgaben im Verlauf der untersuchten Jahre im Tempo des Preisniveaustiegs zunehmen dürfen. In anderen Bereichen, in denen die Einwendungen höhere Jahresendausgaben rechtfertigen können, wird ein Anstieg der Jahresendausgaben in dem Ausmaß als gerechtfertigt angesehen, in dem er in dem Bundesland auftritt, für das die Ausgaben im 4. Quartal am wenigsten ansteigen; analog wird für die Gemeinden verfahren. In Einzelbereichen wird ganz darauf verzichtet, überschießende Jahresendausgaben als Einsparpotentiale zu interpretieren. Insgesamt sind damit die Einsparmöglichkeiten im öffentlichen Sektor wohl eher vorsichtig geschätzt worden.

Gleichwohl können gegen die Überlegungen bei einzelnen Arten der Ausgaben des Bundes, der Länder oder der Gemeinden möglicherweise Einwendungen vorgebracht werden, die sachlich begründet sind. Dies wird selbstverständlich eingeräumt.

Es ist aber Aufgabe der staatlichen Instanzen, sachliche Begründungen vorzutragen und diese zu belegen. Es ist nicht damit getan, lediglich allgemein die Zwangsläufigkeit eines Anstiegs der Jahresendausgaben zu behaupten.

Die empirische Evidenz dafür, daß es Dezemberfieber in beträchtlichem Maße gibt, ist nach den Untersuchungen in dieser Arbeit stark. Sie betrifft nicht nur die sächlichen Verwaltungsausgaben, sondern auch einige Arten der öffentlichen Zuschüsse und Zuweisungen von Bund, Ländern und Gemeinden.

Die Politiker oder die öffentliche Verwaltung mögen bestreiten, daß es Dezemberfieber gibt. Sie könnten dann aber, um glaubwürdig zu bleiben, Rechtsregeln akzeptieren und durchsetzen, unter denen Dezemberfieber nicht auftreten kann. Vorschläge dazu gibt es [Vaubel, 1983]. Die Tatsache, daß es - im politischen Bereich und wohl auch in der öffentlichen Verwaltung - Widerstände gegen die Verwirklichung solcher Regeln gibt, spricht aber dafür, daß es Dezemberfieber gibt und es gewollt wird - aus welchen Gründen auch immer.

## C. Interregionaler Ausgabenvergleich

### I. Vergleich Schweiz - Bundesrepublik

#### 1. Zur Aussagekraft der Staatsquote

Im folgenden Abschnitt werden die Staatsausgaben der Bundesrepublik jenen der Schweiz und - in einigen Fällen - anderer westlicher Industrieländer gegenübergestellt. Um die unterschiedliche Größe der einzelnen Volkswirtschaften annähernd zu berücksichtigen, werden die Staatsausgaben auf das nominale Bruttosozialprodukt oder das nominale Bruttoinlandsprodukt bezogen. Der Quotient ist keine Gliederungszahl, sondern eine Beziehungszahl [Flaskämper, 1949] und kann daher den Wert 100 vH übersteigen. Er wird üblicherweise als Staatsquote bezeichnet.

Die Staatsquote ist kein umfassender Indikator für das Ausmaß staatlicher Aktivitäten in einer Volkswirtschaft [Howard, Stanbury, 1984; Littmann, 1975; Essig, 1984a]. Ihre Aussagekraft wird etwa dadurch eingeschränkt, daß die Staatsausgaben nicht auch das Ausmaß der reglementierenden staatlichen Eingriffe messen. Die Wirkungen von Ge- oder Verboten und von Regulierungen (z.B. Zöllen, Preiskontrollen, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Pflicht zur Erstellung von Statistiken) werden nicht erfaßt [Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 1976]. Unberücksichtigt bleiben auch staatliche Eingriffe, die sich nicht in Gesetzesform niederschlagen (Selbstbeschränkungsabkommen, Zentraler Kapitalmarktausschuß).

Die Aussagekraft der Staatsquote kann auch aufgrund anderer Faktoren beeinträchtigt sein. Die Ausgabenquote fällt z.B. niedriger aus, wenn der Staat versucht, Ziele über Steuervergünstigungen ("tax expenditures" [Surrey, 1974]) anstatt über Finanzhilfen, also effektive Ausgaben, zu erreichen; sie fällt dagegen höher aus, wenn z.B. Familienförderung über das Instrument Kindergeld statt über das Instrument Freibetrag bei der Einkommensteuer betrieben wird. Dies ist für die Bundesrepublik ein durchaus bedeutsamer Aspekt. Änderungen der Fami-

lienförderung gab es beispielsweise in den Jahren 1975 (Erhöhung der Staatsquote um rd. 1 Prozentpunkt) und 1983 (geringfügige Verringerung der Staatsquote). Einfluß auf die Höhe der Staatsquote hat auch das relative Ausmaß der Bruttoverbuchung im Vergleich zur Nettoverbuchung staatlicher Ausgaben. So können die Sozialbeiträge staatlicher Stellen für Leistungsempfänger (etwa Arbeitslose) direkt als Zahlung an den Sozialversicherungsträger, also als "staatsinterne" Zahlung gebucht werden; sie können aber auch als Zahlung an private Haushalte und dann als deren Beiträge an die Sozialversicherungsträger gebucht werden. Problematisch ist schließlich vor allem bei interregionalen Vergleichen, daß die Ergebnisse davon beeinflußt werden, wie die öffentlichen und halböffentlichen Unternehmen (etwa im Bereich der sozialen Sicherung) institutionell zugeordnet werden, nämlich dem Staats- oder dem Unternehmenssektor [Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 1976].

Trotz dieser Einschränkungen gelten Staatsquoten als recht gut brauchbare und am besten verfügbare Indikatoren für das globale Ausmaß der Staatstätigkeit - und zwar sowohl im intertemporalen als auch im interregionalen Vergleich.

Beim Vergleich von Ländern ist zusätzlich zu beachten, daß die Staatsquoten im Konjunkturverlauf schwanken. Dem trägt man am einfachsten dadurch Rechnung, daß man zyklendurchschnittliche Staatsquoten vergleicht. Wie gezeigt werden kann, ist ein Vierjahresdurchschnitt von zyklischen Einflüssen praktisch frei.

Die Vergleichbarkeit kann auch dadurch gestört sein, daß sich zwei Länder im Referenzzeitraum in einer nennenswert unterschiedlichen Phase eines Prozesses der Inflationsbeschleunigung oder der Inflationsabschwächung befunden haben, eines Prozesses, der angesichts noch nicht abgeschlossener Anpassungen der Privaten und des Staates (soweit nicht geldpolitische Instanz) zu einem vorübergehend niedrigeren oder höheren Ausgabenniveau führen kann. Tatsächlich haben sich die Inflationsraten in der Schweiz und in der Bundesrepublik, die im folgenden in erster Linie miteinander verglichen werden, in den letzten Jahren aber etwa im Gleichklang entwickelt (Tabelle 27), so daß für einzelne Jahre allenfalls

Tabelle 27 - Inflationsraten der Schweiz und der Bundesrepublik 1978-1985

	Schweiz	Bundesrepublik
1978	0,8	2,7
1979	3,6	4,2
1980	4,0	5,4
1981	6,5	6,3
1982	5,6	5,3
1983	2,9	3,3
1984	2,9	2,4
1985	3,4	2,2

Quelle: Bundesamt für Statistik [e]; Deutsche Bundesbank [1986].

geringe Verzerrungen auftreten können. Jedenfalls ist ein Vierjahresdurchschnitt der Staatsquoten auch von solchen Einflüssen frei.

## 2. Staatsquoten wichtiger Industrieländer

Verwendet man die standardisierten Übersichten der OECD, so zeigt sich, daß die (an den Gesamtausgaben gemessene) Staatsquote der Bundesrepublik im Mehrjahresdurchschnitt 1978-1981 weit über dem OECD-Durchschnitt liegt, insbesondere auch über den Werten, die andere große europäische Länder wie Italien, Frankreich oder das Vereinigte Königreich aufweisen (Tabelle 28).

Die Staatsquoten für das Jahr 1982 (Tabelle 28) sind in allen Ländern deutlich höher als jene für den Jahresdurchschnitt 1978-1981. Zum einen hat sich der trendmäßige Anstieg im Zeitraum 1978-1982 fortgesetzt; zum anderen ist 1982 ein Rezessionsjahr, also ein Jahr, in dem bei den gegebenen institutionellen Regelungen die Ausgaben relativ hoch ausfallen. Die Quoten Frankreichs und Italiens für 1982 sind höher als die Quote für die Bundesrepublik.

Trotz der konjunkturellen Aufwärtsentwicklung sind im Jahr 1983 die Staatsquoten der meisten großen Industrieländer - wenn auch z.T. abgeschwächt - gestiegen. Lediglich die Quoten für das Vereinigte Königreich und für die Bundesrepublik nahmen etwas ab.

Tabelle 28 - Staatsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in verschiedenen Ländern 1978-1983 (vH)

	Gesamtausgaben			Ausgaben der laufenden Rechnung		
	1978-1981 (a)	1982	1983	1978-1981 (a)	1982	1983
Bundesrepublik	48,2	49,4	48,6	43,0	44,8	44,4
Italien	47,3	54,9	57,4	42,7	49,3	51,5
Frankreich	46,6	50,8	51,5	43,3	47,3	48,2
Vereinigtes Königreich	44,8	47,3	47,2	41,3	44,4	44,3
Kanada	40,7	46,0	46,8	37,6	42,4	43,0
USA	34,0	37,7	38,1	32,6	36,5	36,9
Japan	32,4	34,4	34,8	24,9	27,2	28,1
Schweiz	-	-	-	29,6	30,1	30,8
OECD-Durchschnitt	39,5	42,3	41,7	35,9	39,0	38,9

(a) Durchschnitt.

Quelle: OECD [a, 1985, S. 178-179].

### 3. Die Schweiz als Vergleichsmaßstab

Besonders interessant ist der Vergleich mit der Schweiz, einem Nachbarland, dessen Lebensstandard dem deutschen vergleichbar ist, das sich der Einwanderungswünsche kaum erwehren kann und dessen geographische Besonderheiten auf einen besonders hohen staatlichen Infrastrukturbedarf hindeuten. Die Staatsquote der Schweiz erscheint demnach als sinnvolle Referenzgröße, wenn es darum geht, mögliche Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor zu quantifizieren.

Das Volkseinkommen je Einwohner betrug in der Schweiz 1984: 29540 Schweizer Franken [Bundesamt für Statistik, e, 1985], in der Bundesrepublik 22007 DM [Lützel, 1986]. Die Bevölkerungsdichte belief sich für die Schweiz (Volkszählung vom 2.12.1980) auf 154, für die Bundesrepublik (1983) auf 247 Einwohner je Quadratkilometer.

Die Inflationsraten beider Länder waren in den letzten Jahren sehr ähnlich. Um so größer waren die Unterschiede der Arbeitslosenquote. Sie

betrug in den Jahren 1984 und 1985 in der Schweiz 1,1 bzw. 1,0 vH, in der Bundesrepublik dagegen 8,1 bzw. 8,2 vH.

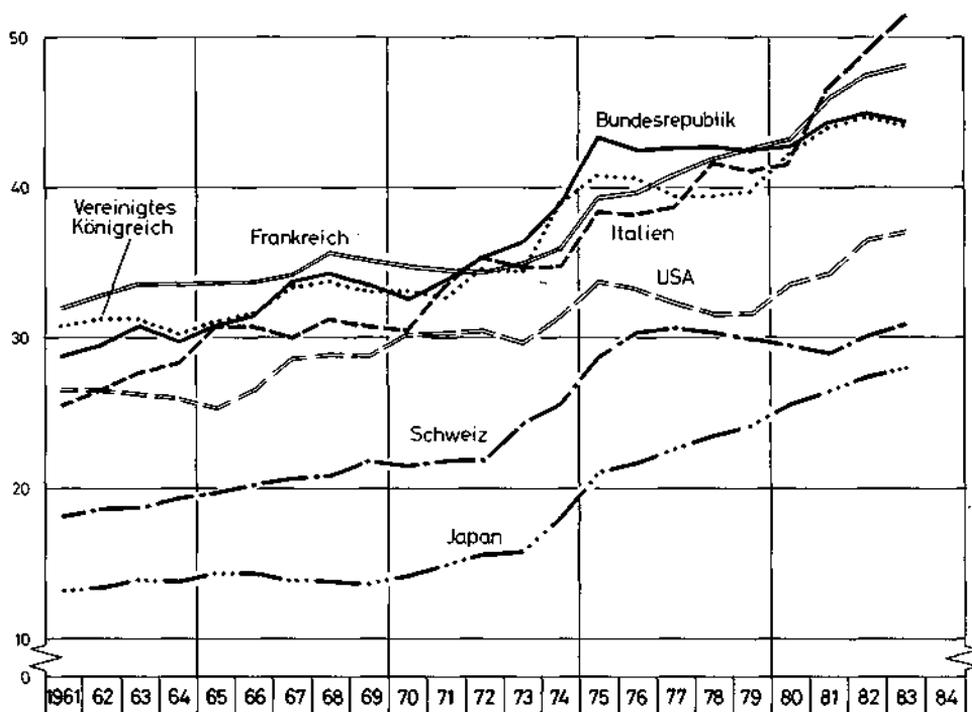
Der Vergleich der Staatsquoten beider Länder wird wohl nur wenig beeinflusst von Unterschieden in der relativen Bedeutung der Schattenwirtschaft. Die schattenwirtschaftlichen Aktivitäten in der Schweiz wurden für 1978 auf 4,3 vH des Bruttosozialprodukts geschätzt, die Vergleichszahl für die Bundesrepublik lautet 8,6 vH [Weck-Hannemann, Frey, 1985, S. 100].

Ein Vergleich der deutschen Staatsquote mit jener für die Schweiz ist bei den Gesamtausgaben des Staates nicht möglich, weil entsprechende Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) für die Schweiz noch nicht berechnet und veröffentlicht werden [Bundesamt für Statistik, c]. Legt man die laufenden Ausgaben zugrunde, die in der Bundesrepublik etwa 90 vH der Gesamtausgaben betragen, so ist die Staatsquote der Schweiz 1982 und 1983 um etwa 14 Prozentpunkte oder reichlich 30 vH niedriger als die Quote für die Bundesrepublik (Tabelle 28, Schaubild 2).

Nimmt man die schweizerische Staatsquote zum Maßstab, so könnten die deutschen Staatsausgaben der laufenden Rechnung - statistisch-schematisch argumentiert - um etwa 30 vH gesenkt werden. Dies käme 1983 einer Kürzung der laufenden Ausgaben um 227,4 Mrd. DM von 742,4 auf 515,0 Mrd. DM gleich (Tabelle 29); die deutsche Staatsquote wäre dann wieder so hoch, wie sie es Anfang der sechziger Jahre war (1961-1965: 29,6 vH bei den laufenden Ausgaben). Hinzu kommt u.U. noch ein Kürzungspotential bei den Ausgaben, die nicht laufende Ausgaben sind.

Dies ist nur eine sehr grobe, nicht weiter fundierte Überschlagsrechnung. Es muß geprüft werden, welche Ausgaben sich im einzelnen hinter der Staatsquote (Tabelle 28) verbergen, wie sich die Teilgrößen im Niveau (Teilquoten) unterscheiden und wie sie sich im Zeitablauf verändert haben. Die Unterschiede der Quoten zwischen der Bundesrepublik und der Schweiz sind aber so groß, daß mögliche Rechtfertigungsgründe für die höhere Staatsquote der Bundesrepublik sehr genau auf ihre Stichhaltigkeit hin überprüft werden müssen.

Schaubild 2 - Die Staatsquote in wichtigen Industrieländern 1961-1983 (vH) (a)



(a) Laufende Ausgaben des Staates (in der Abgrenzung der National Accounts der OECD) im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt zu jeweiligen Preisen.

Quelle: OECD [a].

#### 4. Quoten für die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung

Die Gesamtausgaben des Staates [OECD, a, 1985] enthalten die Investitionsausgaben, die Vermögensübertragungen an Private im In- und Ausland sowie die laufenden Ausgaben. Zu den letzteren zählen der Staatsverbrauch, die Zinsen auf die öffentlichen Schulden, die Subventionen und die Transfers an Private im In- und Ausland. Zum Staat im Sinne der VGR bzw. der National Income and Product Accounts der OECD zählen der Bund, die Länder bzw. Kantone, die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die Sozialversicherung.

Tabelle 29 - Laufende Ausgaben der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung in der Bundesrepublik 1970-1984 (a)

	Gebietskörperschaften(b)		Sozialversicherung(b)		Staat	
	Mrd. DM	Quote (c)	Mrd. DM	Quote (c)	Mrd. DM	Quote (c)
1970	131,89	19,5	87,60	13,0	219,49	32,5
1971	153,31	20,4	100,72	13,4	254,03	33,8
1972	172,07	20,9	116,73	14,1	288,80	35,0
1973	196,14	21,3	135,41	14,7	331,55	36,1
1974	220,49	22,4	161,46	16,4	381,95	38,8
1975	252,40	24,5	192,48	18,7	444,88	43,2
1976	267,21	23,7	210,38	18,7	477,59	42,4
1977	287,91	24,0	224,10	18,7	512,01	42,7
1978	312,46	24,2	236,44	18,3	548,90	42,5
1979	337,97	24,2	252,04	18,0	590,01	42,2
1980	363,42	24,5	270,99	18,2	634,41	42,7
1981	391,55	25,3	292,41	18,9	683,96	44,3
1982	409,47	25,6	308,83	19,3	718,30	45,0
1983	426,78	25,5	315,62	18,8	742,40	44,3
1984	442,00	25,2	329,27	18,8	771,27	44,0

(a) Staatsverbrauch, Zinsen, Subventionen und sonstige laufende Transfers. - (b) Ohne Zahlungen an den öffentlichen Sektor. - (c) In vH des nominalen Bruttosozialprodukts.

Quelle: Statistisches Bundesamt [g, 1984; h].

Die Staatsquote der Bundesrepublik spiegelt zum überwiegenden Teil (1984: 60,3 vH) Ausgaben der Gebietskörperschaften, zum kleineren Teil (39,7 vH) Ausgaben der Sozialversicherung wider (Tabelle 30). Die Quoten für die beiden Bereiche haben seit 1970 um 3-4 bzw. 6 Prozentpunkte zugenommen. Dabei sind Zahlungen zwischen den beiden Bereichen ausgeschaltet (Konsolidierung), um Doppelzahlungen zu vermeiden. Es werden als Ausgaben der Sozialversicherung auch jene gezählt, die über Zuschüsse der Gebietskörperschaften finanziert werden. Entsprechend geringer fallen die Ausgaben der Gebietskörperschaften aus.

Die Entwicklung der Quoten für die Gesamtausgaben in der Bundesrepublik seit 1970 wird in erster Linie durch die Entwicklung der laufenden Ausgaben der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung be-

Tabelle 30 - Ausgaben der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung in der Bundesrepublik gemäß den VGR 1970-1984

	Gebietskörperschaften (a)		Sozialversicherung (a)		Staat (b)	
	Mrd. DM	Quote (c)	Mrd. DM	Quote (c)	Mrd. DM	Quote (c)
1970	172,21	25,5	87,81	13,0	260,02	38,5
1978	374,36	29,0	237,88	18,4	612,24	47,4
1979	406,95	29,1	253,38	18,1	660,33	47,3
1980	439,31	29,6	272,49	18,3	711,80	47,9
1981	460,61	29,8	294,11	19,0	754,72	48,8
1982	472,97	29,6	310,65	19,5	783,62	49,1
1983	485,60	29,0	317,82	19,0	803,42	47,9
1984	503,44	28,7	332,10	18,9	835,54	47,6

(a) Ohne Zahlungen an den öffentlichen Sektor. - (b) Die Quote für den Staat ist aufgrund von Rundungen in einzelnen Jahren größer als die Summe der Teilquoten. - (c) In vH des nominalen Bruttosozialprodukts.

Quelle: Statistisches Bundesamt [g, 1984; h].

stimmt. Die Quote für die laufenden Ausgaben der Gebietskörperschaften ist von 1970 bis 1983 um etwa 6 Prozentpunkte, jene für die Sozialversicherung um ebenfalls etwa 6 Prozentpunkte gestiegen (Tabelle 29). Für die Sozialversicherung sind Gesamtausgaben und laufende Ausgaben praktisch identisch.

Die schweizerische Staatsquote für die letzten Jahre (laufende Ausgaben) spiegelt zu reichlich 60 vH Ausgaben der Gebietskörperschaften und zu fast 40 vH Ausgaben der Sozialversicherung wider (Tabelle 31). Dabei werden zuschußfinanzierte Ausgaben der Sozialversicherung als deren Ausgaben und nicht als Ausgaben der finanzierenden Gebietskörperschaft betrachtet. Seit 1970 sind die Quoten für die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung deutlich gestiegen, mit 4 bzw. 5 Prozentpunkten aber nicht ganz so stark wie in der Bundesrepublik. Der Abstand zu den Quoten für die Bundesrepublik ist daher von 1970 bis 1983 etwas größer geworden; für den Staat insgesamt beträgt er 1983 bei den laufenden Ausgaben etwa ein Drittel (29,4 vH im Vergleich zu 44,3 vH; Tabellen 29 und 31).

Tabelle 31 - Laufende Ausgaben der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung in der Schweiz 1970-1983 (a)

	Gebietskörperschaften(b)		Sozialversicherung(b)		Staat	
	Mrd.DM	Quote(c)	Mrd.DM	Quote(c)	Mrd.DM	Quote(c)
1970	13,140	14,0	6,155	6,6	19,295	20,5
1971	15,535	14,6	7,015	6,6	22,550	21,2
1972	17,700	14,7	7,870	6,5	25,570	21,2
1973	20,020	14,9	11,425	8,5	31,445	23,4
1974	22,965	15,7	13,050	8,9	36,015	24,6
1975	24,955	17,3	15,335	10,6	40,290	27,9
1976	26,460	18,0	16,455	11,2	42,915	29,2
1977	27,075	17,8	17,220	11,3	44,295	29,2
1978	28,085	17,8	17,765	11,3	45,850	29,1
1979	29,115	17,6	18,300	11,1	47,415	28,7
1980	30,690	17,3	19,170	10,8	49,860	28,1
1981	33,050	17,0	20,275	10,5	53,325	27,5
1982	36,125	17,6	22,925	11,2	59,050	28,8
1983	38,575	18,0	24,225	11,3	62,800	29,4

(a) Staatsverbrauch, Zinsen, Subventionen und sonstige laufende Transfers. - (b) Ohne Zahlungen an andere staatliche Ebenen. - (c) In vH des nominalen Bruttosozialprodukts.

Quelle: OECD [b, 1985].

Beide Bereiche, Gebietskörperschaften und Sozialversicherung, tragen also dazu bei, daß die Staatsquote für die Bundesrepublik jene der Schweiz weit übersteigt.

##### 5. Vergleich der Ausgaben gemäß der Finanzstatistik

Bislang wurden nur die laufenden Ausgaben der VGR betrachtet. Will man die gesamten Staatsausgaben der Schweiz mit denen in der Bundesrepublik vergleichen, so muß man die Ergebnisse der nationalen Finanzstatistiken verwenden. Dies gilt um so mehr dann, wenn - wie hier - die Ausgaben getrennt nach Aufgabenbereichen untersucht werden sollen. Vergleichbare Daten der VGR existieren nicht [Bundesamt für Statistik, a, sowie Auskunft auf Anfrage].

Anders als die Staatsausgaben in der VGR-Abgrenzung enthalten die Staatsausgaben im Sinne der Finanzstatistik in der Bundesrepublik auch die vom Staat gewährten Darlehen, den Erwerb von Beteiligungen und einige andere Positionen. Andererseits sind bestimmte Ausgaben (etwa Zuschüsse an die EG) nicht enthalten; auch sind bestimmte fiktive Ausgaben der VGR (wie z.B. Abschreibungen, unterstellte Sozialbeiträge für Beamte) nicht eingeschlossen. Die finanzstatistisch gemessenen Staatsausgaben sind per Saldo etwas höher (1980: 16 Mrd. DM) als die VGR-Ausgaben [Kopsch, 1983]. Die Staatsquote gemäß der Finanzstatistik übersteigt 1983 jene in VGR-Abgrenzung in der Bundesrepublik um etwa 2,5 Prozentpunkte, wenn man - entsprechend den VGR-Konventionen - die Zweckverbände und die kaufmännisch buchenden Krankenhäuser der Länder und Gemeinden einbezieht (Tabelle 32).

Die Entwicklung der finanzstatistisch definierten Staatsquoten für die Bundesrepublik von 1970 bis 1984 entspricht praktisch der Entwicklung der VGR-Quoten. Die Aufteilung der Quote auf die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung ändert sich, wenn statt des Erfüllungsprinzips das Belastungsprinzip zugrunde gelegt wird, wenn also die Zuschüsse der Gebietskörperschaften an die Sozialversicherung als Ausgaben der Gebietskörperschaften betrachtet und die Ausgaben der Sozialversicherung um diese Zuschüsse verringert werden (Tabelle 32).

Die schweizerischen Staatsausgaben im finanzstatistischen Sinne enthalten ebenfalls die Darlehen der Gebietskörperschaften an Private. Anders als die laufenden Ausgaben der Gebietskörperschaften gemäß den VGR (Tabelle 31) enthalten sie auch die Investitionsausgaben der Gebietskörperschaften (1982: 3,6 vH des Bruttosozialprodukts, 1983: 3,5 vH). Im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt betragen die Ausgaben der Gebietskörperschaften ohne Beiträge (Subventionen) an die Sozialversicherung gemäß der schweizerischen Finanzstatistik im Zeitraum 1978-1983 etwa 24 vH (Tabelle 33).

Die schweizerische Finanzstatistik erfaßt anders als die deutsche nicht die Ausgaben der Sozialversicherung. Diese erscheinen nur insoweit, als sie über Zuschüsse der öffentlichen Hand finanziert werden, in den Ausgaben der Gebietskörperschaften. Um vergleichbare finanzstatistische

Tabelle 32 - Staatsquoten für die Bundesrepublik 1970-1984 (a)

	Volkswirtschaftliche Gesamt-rechnungen			Finanzstatistik		
	Gebiets-körper-schaften(b)	Sozialver-sicherung (b)	Staat	Gebiets-körper-schaften(c)	Sozialver-sicherung (c)	Insgesamt
Erfüllungsprinzip						
1970	25,5	13,0	38,6	29,1 (d)	12,8 (d)	40,0 (d)
1978	29,0	18,4	47,5	33,5	18,4	49,4
1979	29,1	18,1	47,4	33,6	18,1	49,4
1980	29,6	18,3	48,0	34,3	18,3	50,1
1981	29,8	19,0	48,9	35,1	19,0	51,4
1982	29,6	19,5	49,1	35,2	19,4	51,9
1983	29,0	19,0	48,0	34,0	18,9	50,6
1984	28,7	18,9	47,7	33,3	18,9	50,0
Belastungsprinzip (Nettoausgaben)						
1970	27,4	11,2	38,6	.	.	40,0
1978	31,5	15,9	47,5	.	.	49,4
1979	31,5	15,8	47,4	.	.	49,4
1980	32,1	15,8	48,0	.	.	50,1
1981	32,6	16,3	48,9	.	.	51,4
1982	32,5	16,6	49,1	.	.	51,9
1983	31,4	16,5	48,0	.	.	50,6
1984	31,0	16,6	47,7	.	.	50,0
(a) In vH des nominalen Bruttosozialprodukts. - (b) Um Doppelzählungen bereinigt. - (c) Nicht um zwischenstaatliche Zahlungen bereinigt. - (d) Ohne kommunale Zweckverbände und ohne Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen Dienstes.						

Quelle: Statistisches Bundesamt [e; g, 1984; h]; Deutsche Bundesbank [1986]; eigene Berechnungen.

Ergebnisse zu erhalten, werden die Ausgaben der Sozialversicherung [vgl. Bundesamt für Statistik, e] wie in der Bundesrepublik einbezogen. Die Ausgaben der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen werden aber nicht eingeschlossen, weil vergleichbare Ausgaben in der Bundesrepublik nicht als Ausgaben der Sozialversicherung betrachtet werden. Wenn die Zuschüsse der öffentlichen Hand an die Sozialversicherung als Ausgaben der Sozialversicherung betrachtet werden (Tabelle 33), beträgt die schweizerische Ausgabenquote des Bereichs Sozialversicherung seit 1978 rd. 12 vH. Eine Zuordnung der Ausgaben der Teilsektoren nach dem

Tabelle 33 - Staatsquoten für die Schweiz 1970-1983 (a)

	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (b)			Finanzstatistik (c)		
	Gebietskörper-schaften (d)	Sozialver-sicherung (d)	Staat	Gebietskörper-schaften (d)	Sozialver-sicherung (d, e)	Insgesamt
Erfüllungsprinzip						
1970	14,0	6,6	20,5	19,7	7,6	27,4
1974	15,7	8,9	24,6	22,2	10,1	32,2
1978	17,8	11,3	29,1	24,4	12,6	37,0
1979	17,6	11,1	28,7	24,4	12,4	36,9
1980	17,3	10,8	28,1	23,9	12,3	36,2
1981	17,0	10,5	27,5	23,2	11,7	34,9
1982	17,6	11,2	28,8	23,7	12,5	36,2
1983	18,0	11,3	29,4	24,1	12,7	36,8
Belastungsprinzip (Nettoausgaben)						
1970	15,4	5,1	20,5	21,6	5,8	27,4
1974	17,6	6,9	24,6	24,5	7,7	32,2
1978	20,2	8,9	29,1	27,1	9,9	37,0
1979	19,9	8,8	28,7	27,1	9,8	36,9
1980	19,7	8,4	28,1	26,6	9,6	36,2
1981	19,2	8,3	27,5	25,8	9,2	34,9
1982	20,0	8,8	28,8	26,5	9,7	36,2
1983	20,4	9,0	29,4	26,8	9,9	36,8
(a) In vH des nominalen Bruttosozialprodukts. - (b) Laufende Ausgaben. - (c) Gesamtausgaben. - (d) Um Doppelzählungen bereinigt. - (e) Ausgaben der Sozialversicherung, ohne Ausgaben der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen.						

Quelle: Bundesamt für Statistik [e]; eigene Berechnungen.

Belastungsprinzip (Nettoausgaben) ändert die Aufteilung allerdings wesentlich. Auf die Sozialversicherung entfallen dann nur noch reichlich ein Viertel der Gesamtausgaben (1983: Quote von 9,9 statt 12,7 vH), die Quote für die Gebietskörperschaften nimmt zu (1983 um 2,7 Prozentpunkte).

Die solchermaßen vorgenommene Einordnung der schweizerischen Sozialversicherung ist freilich problematisch [Bundesamt für Statistik, a, sowie Auskunft auf Anfrage der Autoren]. Wegen der Besonderheiten der schweizerischen Sozialversicherung wird in den VGR ein selbständiger

Sektor Sozialversicherung ausgewiesen: "Der Sektor Staat der Nationalen Buchhaltung erfaßt nur einen Teil der öffentlichen institutionellen Einheiten. In ihm nicht enthalten sind insbesondere die öffentlichen Sozialversicherungen, und zwar die Eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, die Erwerb ersatzordnung für Wehr- und Zivilschutzpflichtige, die Arbeitslosenversicherung, die kantonalen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversicherungen, die Schweizerische Unfallversicherung und die Krankenkassen. Mit Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse der Schweiz, wo das Sozialversicherungssystem sowohl in seinem Aufbau als auch in seiner praktischen Durchführung durch das enge Zusammenspannen von öffentlichen und privaten Institutionen gekennzeichnet ist, bilden die Sozialversicherungen in der Nationalen Buchhaltung einen selbständigen Sektor. Er umfaßt neben den oben erwähnten öffentlichen Sozialversicherungen noch die Pensions- und Spar-einlegerkassen, die Gruppenversicherungen und Wohlfahrtsfonds für Arbeitnehmer der öffentlichen Betriebe und Verwaltungen und der privaten Unternehmungen sowie die kollektiven Unfall- und Krankenversicherungen. Die Ausscheidung dieser Institutionen aus dem Staat stellt eine Eigenart unseres Kontensystems dar, werden doch die öffentlichen Sozialversicherungen gemäss den internationalen Richtlinien über die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung als Teilsektor des Staates betrachtet" [Bundesamt für Statistik, a, S. 560]. Die VGR-Daten der OECD enthalten - im Sinne einer Kompromißabgrenzung - Teile der schweizerischen Sozialversicherung.

Problematisch ist generell auch die Art der Integration der öffentlichen Betriebe in die Finanzstatistik bzw. die VGR [Blümle, Imboden, 1985]. Die Bundesbahn und die Bundespost bzw. die Bahn und Post der Schweiz (SBB, PTT) - die weitaus wichtigsten öffentlichen Unternehmen - werden gleich zugeordnet, und zwar dem privaten Sektor, so daß die Aussagekraft nicht beeinträchtigt wird. Im übrigen müssen in der vorliegenden Arbeit die von den amtlichen statistischen Stellen verwendeten Konzeptionen und Zuordnungen übernommen werden, weil ausreichend gegliederte Daten, die andere Zuordnungen erlaubten, nicht vorliegen.

Für die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung zusammen ergibt sich für die Schweiz für das Jahr 1983 nach der Finanzstatistik eine Quote von 36,8 vH. Sie liegt um 14 Prozentpunkte unter jener für die Bundesrepublik. Die Ausgaben in der Bundesrepublik müßten also um 27-28 vH gekürzt werden, sollen sie (gemessen am Bruttosozialprodukt) das schweizerische Niveau erreichen. Das in dieser Weise schematisch ermittelte Potential für Kürzungen der Staatsausgaben fällt damit etwas geringer aus, als im ersten Ansatz mit 30 vH anhand der VGR-Daten errechnet worden war.

## 6. Untersuchung nach Aufgabenbereichen

### a. Abgrenzungsprobleme und ihre Lösung

Um festzustellen, ob die bundesdeutschen Ausgaben tatsächlich ohne weiteres so drastisch gesenkt werden könnten, wie es erscheint, werden im folgenden Ausgabenquoten für die einzelnen Aufgabenbereiche für die Bundesrepublik und die Schweiz gebildet und Unterschiede in den Quoten für einzelne Aufgabenbereiche ermittelt. Dabei werden die Nettoausgaben gemäß der Finanzstatistik zugrunde gelegt. Zuvor sind aber jene Ausgaben zu analysieren, die nicht nach Aufgabenbereichen gegliedert werden können.

Aufgrund der Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der Europäischen Gemeinschaft (EG) hat der Bund in den letzten Jahren Zahlungen an die EG geleistet, die etwa 0,9 vH des nominalen Bruttosozialprodukts entsprechen (Tabelle 34). Teile davon fließen freilich in die Bundesrepublik zurück (Nettobeitrag 1984: 7,272 Mrd. DM oder 0,5 vH des Bruttosozialprodukts). Die Finanzvorfälle der EG, die die Bundesrepublik betreffen, werden vom Statistischen Bundesamt noch nicht nach Aufgabenbereichen untergliedert und können deshalb nur global berücksichtigt werden [Statistisches Bundesamt, e, 1983].

Dies gilt auch für weitere, an der Staatsquote gemessen allerdings geringe Ausgaben in der Bundesrepublik. Die Ausgaben der staatsnahen Organisationen ohne Erwerbszweck werden nicht nach Aufgabenbereichen

Tabelle 34 - Zahlungen des Bundes an die EG 1979-1984 (Mill. DM)

	Im Bundeshaushalt ausgewiesen	In den Anlagen zum Bundeshaus- halt ausgewiesen	Insgesamt	vH(a)
1979	89	11136	11225	0,80
1980	16	11531	11547	0,78
1981	18	12983	13001	0,84
1982	14	13558	13572	0,85
1983	17	14697	14714	0,88
1984	666 (b)	15786	16452	0,94

(a) Anteil am Bruttosozialprodukt. - (b) Davon 646 als Sonderzahlung zur Finanzierung des EG-Haushalts.

Quelle: BMF [d, S. 162-163].

gegliedert und können deshalb nicht in die Analyse einbezogen werden. Nicht enthalten ist schließlich beim ERP-Sondervermögen die Liquiditätshilfe für Ausfuhrgeschäfte, deren Plafond revolving von der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Anspruch genommen wird [Statistisches Bundesamt, e, 1983].

Die öffentlichen Ausgaben gemäß der tiefen Gliederung der Finanzstatistik sind damit - gemessen am Bruttosozialprodukt - um knapp einen Prozentpunkt geringer als jene gemäß Tabelle 32.

Sollen die in den jeweiligen nationalen Finanzstatistiken detailliert erfaßten Ausgaben getrennt nach Aufgabenbereichen untersucht werden, so stellt sich die Frage der Vergleichbarkeit. Die Abgrenzung der einzelnen Aufgabenbereiche in der Bundesrepublik und der Schweiz ist unterschiedlich. In Zusammenarbeit mit dem schweizerischen Bundesamt für Statistik konnte aber ein Gliederungsschema entwickelt werden, welches eine größtmögliche Übereinstimmung bei der Zuordnung der deutschen und der schweizerischen Ausgaben zu den einzelnen Aufgabenbereichen gewährleistet. Ausgangspunkt war dabei die schweizerische Systematik. Diese ist weniger tief gegliedert als jene des Statistischen Bundesamts; eine Anpassung an die schweizerische Statistik hatte daher weniger Informationsverlust zur Folge. Die Positionen gemäß der Systematik des Statistischen Bundesamts für die Bundesrepublik wurden, soweit nicht

eine Vergleichbarkeit unmittelbar gegeben war, so umgesetzt, daß sie in jener Ausgabekategorie erscheinen, der sie gemäß schweizerischer Systematik zugeordnet worden wären. Einzelheiten sind in der folgenden Übersicht 2 dargestellt.

Auf der Basis des gemeinsamen Klassifikationsschemas wurden die öffentlichen Ausgaben beider Länder für die Jahre 1982-1983 nach Aufgabenbereichen gegliedert. Dabei wurden jeweils Nettoausgaben (Belastungsprinzip) der einzelnen Ausgabebenen betrachtet (Tabelle 35).

Erwähnenswert erscheint die Zuordnung der vom Staat gezahlten Pensionen. Sie werden in der deutschen Finanzstatistik als soziale Leistungen betrachtet, werden aber in der schweizerischen Finanzstatistik und deshalb auch in dieser Arbeit im Aufgabenbereich Politische Führung und zentrale Verwaltung erfaßt. Ausgaben für den Aufgabenbereich Förderung der Vermögensbildung gibt es in der Schweiz nicht, in der deutschen Finanzstatistik werden sie im Bereich Soziale Sicherheit erfaßt. Die Vergleichbarkeit der Daten für diesen Bereich wird dadurch zunächst zwar beeinträchtigt; dies erweist sich aber insofern als unproblematisch, als die Ausgaben für Soziale Sicherheit an späterer Stelle gesondert untersucht werden.

#### b. Ein Detailproblem: Die Abgrenzung des Gesundheitswesens

Zusätzliche Umsetzungen von Ausgaben waren im Bereich Gesundheitswesen notwendig; denn die zunächst ermittelten Staatsquoten erwiesen sich als nicht vergleichbar. Bei der Gliederung zeigte sich dann, daß in beiden Ländern die öffentlichen Ausgaben für das Gesundheitswesen im wesentlichen Ausgaben für das Krankenhauswesen sind. Diese betragen in der Schweiz im Durchschnitt der Jahre etwa 2,8 vH des Bruttosozialprodukts, in der Bundesrepublik etwa 0,4 vH (Tabelle 36). Die nicht für das Krankenhauswesen aufgewendeten Mittel sind also - im Verhältnis zum Sozialprodukt - praktisch gleich. Die Unterschiede in den Quoten der Ausgaben für das Krankenhauswesen beruhen darauf, daß in der detaillierten deutschen Finanzstatistik lediglich die Zuschüsse für (öffentliche, gemeinnützige und private) Krankenhäuser enthalten sind. Die Krankenhäuser und Hochschulkliniken, die aufgrund des Krankenhaus-

Übersicht 2 - Zuordnung der Staatsausgaben zu Aufgabenbereichen in der Bundesrepublik und in der Schweiz

	Schweiz	Bundesrepublik
Bezeichnung des Aufgabenbereichs in den Tabellen	Kurzbezeichnung und Funktionsziffer der Ausgabekategorie	Veröffentlichungsnummer der Ausgabekategorie
Politische Führung, zentrale Verwaltung	Behörden, allgemeine Verwaltung (10)	Politische Führung und zentrale Verwaltung (1002), Versorgung (1076), Sonstiges (1078) im Aufgabenbereich Allgemeine Finanzwirtschaft
Auswärtige Angelegenheiten	Beziehungen zum Ausland (15)	Auswärtige Angelegenheiten (1007)
Verteidigung	Landesverteidigung (20)	Verteidigung (1009)
Öffentliche Sicherheit, Ordnung	Polizei, Feuerwehr (12)	Öffentliche Sicherheit und Ordnung (1010)
Rechtsschutz	Rechtspflege (11)	Rechtsschutz (1012)
Unterricht und Forschung	Unterricht, Forschung (30)	Schulen und vorschulische Bildung (1015), Hochschulen (1019), Förderung des Bildungswesens (1020), Sonstiges Bildungswesen (1021), Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen (1022)
Kultur, Sport, Erholung	Kultur, Sport, Erholung, Kirche (35) (37)	Kulturelle Angelegenheiten (1023), Sport und Erholung (1038) im Aufgabenbereich Gesundheit, Sport und Erholung, Sonstige Wirtschaftsunternehmen (1068) im Aufgabenbereich Wirtschaftsunternehmen
Gesundheit	Gesundheitswesen (40)	Gesundheit, Sport und Erholung (1036) ohne Sport und Erholung (1038) und ohne Reinhaltung von Luft, Wasser und Erde und dgl. (1039); einschließlich "öffentliche" Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen
Soziale Sicherheit	Soziale Wohlfahrt ohne Wohnungsbau, einschließlich Sozialversicherung (ohne berufliche Vorsorgeeinrichtungen (50 ohne 502)	Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgebauten, Wiedergutmachung (1025), Beihilfen, Unterstützungen u.ä. (1077) im Aufgabenbereich Allgemeine Finanzwirtschaft
Wohnungswesen, Raumordnung	Wohnungsbau, Raumplanung, regionale Wirtschaftsförderung (502) (60)	Wohnungswesen (1041), Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen (1042), Städtebauförderung (1043), alle im Aufgabenbereich Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste; Regionale Förderungsmaßnahmen (1057) im Aufgabenbereich Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Jagd, Fischerei (70) (71)	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1051)

## noch Übersicht 2

	Schweiz	Bundesrepublik
Bezeichnung des Aufgabenbereichs in den Tabellen	Kurzbezeichnung und Funktionsziffer der Ausgabekategorie	Veröffentlichungsnummer der Ausgabekategorie
Energie, Wasser, Gewerbe, Dienstleistungen	Gewässer, Lawinen, Tourismus, Industrie, Gewerbe, Handel, spezielle Dienste (72) (75) (13)	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen (1054) ohne Energie- und Wasserwirtschaft, Kulturbau (1055) und ohne Regionale Förderungsmaßnahmen (1057); Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen (1066) und Bergbau- und Gewerbeunternehmen (1067) im Aufgabenbereich Wirtschaftsunternehmen (1062)
Verkehr, Nachrichtenwesen	Verkehr, Energie (61)	Verkehr und Nachrichtenwesen (1058); Straßenbeleuchtung (1045), Straßenreinigung (1048) im Aufgabenbereich Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste; Versorgungsunternehmen (1064), Verkehrsunternehmen (1065) im Aufgabenbereich Wirtschaftsunternehmen
Hygiene der Umwelt	Hygiene der Umwelt (45)	Reinhaltung von Luft, Wasser und Erde und dgl. (1039) im Aufgabenbereich Gesundheit, Sport und Erholung; Abwasserbeseitigung (1046) und Abfallbeseitigung (1047), Schlacht- und Viehhöfe (1049), Sonstiges (1050) im Aufgabenbereich Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste; Energie- und Wasserwirtschaft, Kulturbau (1055) im Aufgabenbereich Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen
Anlagen des Finanzvermögens	Anlagen des Finanzvermögens (84) (85)	Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen (1069)
Allgemeine Finanzwirtschaft	Finanzausgaben, aufzuteilende Steuerkonten, aufzuteilende Konten (80) (82) (83)	Allgemeine Finanzwirtschaft (1073) ohne Versorgung (1076), ohne Beihilfen, Unterstützungen u.ä. (1077) und ohne Sonstiges (1078) im Aufgabenbereich Allgemeine Finanzwirtschaft; Land- und Forstwirtschaftliche Unternehmen (1063)

Quelle: Bundesamt für Statistik [e]; Statistisches Bundesamt [e].

Finanzierungsgesetzes, der Bundespflegesatzverordnung, der Krankenhausbuchführungsverordnung und ergänzender Vorschriften Ende der 70er Jahre ihr Rechnungswesen auf die kaufmännische Buchführung umgestellt haben, sind aus den Haushalten ihrer Träger und dem Berichtsbereich der detaillierten Finanzstatistik ausgeschieden.

Tabelle 35 - Ausgaben des öffentlichen Sektors in der Bundesrepublik und der Schweiz nach Aufgabenbereichen und Ausgabebenen 1982 und 1983 (vH) (a)

	Bund, LAF, ERF		Länder/Kantone		Gemeinden		Zweckverbände		Sozialversicherung		Staat	
	1982	1983	1982	1983	1982	1983	1982	1983	1982	1983	1982	1983
Politische Führung, zentrale Verwaltung												
Bundesrepublik	1,01	1,00	1,57	1,57	1,01	0,98	0,01	0,01	0,06	0,06	3,66	3,61
Schweiz	0,29	0,27	0,60	0,62	0,79	0,82	-	-	-	-	1,67	1,71
Auswärtige Angelegenheiten												
Bundesrepublik	0,52	0,50	0	0	0	0	-	-	-	-	0,53	0,51
Schweiz	0,40	0,43	-	-	-	-	-	-	-	-	0,40	0,43
Verteidigung												
Bundesrepublik	2,88	2,90	-	-	-	-	-	-	-	-	2,88	2,90
Schweiz	2,01	2,02	0,11	0,11	0,10	0,09	-	-	-	-	2,22	2,22
Öffentliche Sicherheit, Ordnung												
Bundesrepublik	0,10	0,09	0,65	0,63	0,24	0,24	0	0	-	-	0,99	0,96
Schweiz	0,02	0,02	0,51	0,53	0,28	0,29	-	-	-	-	0,81	0,84
Rechtsschutz												
Bundesrepublik	0,01	0,01	0,51	0,51	0	0	-	-	-	-	0,53	0,52
Schweiz	0,07	0,07	0,44	0,45	0,10	0,11	-	-	-	-	0,62	0,63
Unterricht und Forschung												
Bundesrepublik	0,82	0,79	3,64	3,55	0,93	0,82	-	-	-	-	5,39	5,15
Schweiz	0,78	0,80	2,74	2,78	1,67	1,70	-	-	-	-	5,19	5,27
Kultur, Sport, Erholung												
Bundesrepublik	0,01	0,02	0,26	0,25	0,60	0,56	0	0	-	-	0,88	0,83
Schweiz	0,06	0,06	0,26	0,27	0,57	0,61	-	-	-	-	0,89	0,94
Gesundheit												
Bundesrepublik	0,09	0,09	0,63	0,62	1,14	1,12	0,05	0,06	-	-	1,90	1,89
Schweiz	0,02	0,02	2,12	2,04	0,98	1,01	-	-	-	-	3,12	3,07
Soziale Sicherheit												
Bundesrepublik	5,46	4,90	1,08	1,01	1,40	1,41	0	0	16,93	16,55	24,88	23,86
Schweiz	2,03	1,99	0,95	0,99	0,69	0,73	-	-	9,74	9,95	13,42	13,65
Wohnungswesen, Raumordnung												
Bundesrepublik	0,22	0,23	0,61	0,61	0,31	0,30	0	0	-	-	1,14	1,15
Schweiz	0,06	0,06	0,09	0,09	0,09	0,08	-	-	-	-	0,24	0,23
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten												
Bundesrepublik	0,10	0,09	0,18	0,17	0,02	0,02	0	0	-	-	0,31	0,29
Schweiz	0,75	0,79	0,24	0,24	0,15	0,17	-	-	-	-	1,14	1,21
Energie, Wasser, Gewerbe, Dienstleistungen												
Bundesrepublik	0,37	0,35	0,21	0,18	0,04	0,05	0	-	-	-	0,63	0,58
Schweiz	0,15	0,20	0,15	0,15	0,05	0,06	-	-	-	-	0,35	0,42
Verkehr, Nachrichtenwesen												
Bundesrepublik	1,64	1,54	0,64	0,59	0,68	0,62	0,02	0,02	-	-	2,99	2,77
Schweiz	1,45	1,48	0,79	0,83	0,90	0,86	-	-	-	-	3,14	3,17
Hygiene der Umwelt												
Bundesrepublik	0,12	0,11	0,25	0,26	0,81	0,79	0,05	0,04	-	-	1,23	1,20
Schweiz	0,08	0,08	0,18	0,17	0,84	0,82	-	-	-	-	1,09	1,06
Anlagen des Finanzvermögens												
Bundesrepublik	0,02	0,03	0,10	0,11	0,27	0,25	0	0	-	-	0,39	0,39
Schweiz	-	-	0,01	0,01	0,14	0,12	-	-	-	-	0,15	0,13
Allgemeine Finanzwirtschaft												
Bundesrepublik	2,18	2,37	1,46	1,45	-0,62	-0,60	0,01	0,01	0	0	3,03	3,23
Schweiz	1,22	1,19	0,03	0,12	0,54	0,51	-	-	-	-	1,79	1,82
Insgesamt												
Bundesrepublik	15,57	15,02	11,79	11,49	6,85	6,54	0,15	0,15	16,99	16,61	51,35	49,81
Schweiz	9,39	9,47	9,22	9,41	7,90	7,97	-	-	9,74	9,95	36,25	36,80

(a) Anteil am Bruttonationalprodukt.

Quelle: Statistisches Bundesamt [e]; Bundesamt für Statistik [d]; eigene Berechnungen.

Tabelle 36 - Ausgaben für Krankenanstalten im Bereich Gesundheitswesen in der Bundesrepublik (a) und in der Schweiz 1980-1983

	Bundesrepublik				Schweiz	
	ohne		einschließlich			
	Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen					
	Mill. DM	vH(b)	Mill. DM	vH(b)	Mill. sfr.	vH(b)
1980	5672	0,38	24059	1,62	4856,0	2,74
1981	5416	0,35	26691	1,73	5441,8	2,81
1982	6190	0,39	28299	1,77	5934,2	2,89
1983	7352	0,44	30916	1,85	6072,9	2,84

(a) Funktionsziffer 1037. - (b) Anteil am Bruttosozialprodukt.

Quelle: Statistisches Bundesamt [e]; Bundesamt für Statistik [d]; eigene Berechnungen.

Im Interesse der Vergleichbarkeit waren die Ausgaben dieser Krankenhäuser aber einzubeziehen. Dies war möglich, weil in den zusammenfassenden Übersichten der Finanzstatistik Ausgaben und Einnahmen der Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen statistisch erfaßt werden, wenn Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände oder Zweckverbände Träger oder mit mehr als 50 vH des Nennkapitals beteiligt sind [Statistisches Bundesamt, e, 1980-1983]. Die Ausgaben der ehemals kameralistisch buchenden Krankenhäuser mit jetzt kaufmännischem Rechnungswesen sind also einbezogen worden. Laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen und Vermögensübertragungen vom öffentlichen Bereich, die als Ausgaben des finanzierenden öffentlichen Sektors statistisch erfaßt werden, wurden von den Ausgaben der Krankenhäuser abgezogen. Die zusätzlich einbezogenen Ausgaben nahmen von 1980 bis 1983 von 18,4 Mrd. DM auf 23,6 Mrd. DM zu. Damit belaufen sich die gesamten Ausgaben für den Bereich Krankenanstalten in der Bundesrepublik (Tabelle 36) auf 24,1 Mrd. DM (1980), 26,7 Mrd. DM (1981), 28,3 Mrd. DM (1982) bzw. 30,9 Mrd. DM (1983). Im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt betragen die Ausgaben für Krankenanstalten in der Bundesrepublik nach der Korrektur etwa 1,7 vH, sie liegen damit immer noch erheblich unter den schweizerischen Werten.

c. Unterschiede der Staatsquoten im Bereich Soziale Sicherheit als wesentlicher Einflußfaktor

Wesentlich für den Unterschied in den Staatsquoten der Bundesrepublik und der Schweiz sind die Unterschiede bei den Ausgaben im Bereich Soziale Sicherheit. Für die Bundesrepublik liegen die Ausgabenquoten in den Jahren 1980 und 1981 bei 21,7 bzw. 22,6 vH [Statistisches Bundesamt, e]. Diese Quoten unterzeichnen das Niveau der Ausgaben sogar noch. Bis 1981 einschließlich beschränkt sich nämlich die finanzstatistische Berichterstattung bei der Sozialversicherung auf die laufenden Ausgaben und Einnahmen, erst ab 1982 werden auch die Ausgaben und Einnahmen der Kapitalrechnung einbezogen. Zudem werden erst ab 1982 - entsprechend den Konzeptionen der VGR - bestimmte Zahlungen der Sozialversicherungszweige untereinander als Sozialversicherungsleistungen an private Haushalte und als Sozialversicherungsbeiträge von privaten Haushalten, d.h. als unmittelbare Ausgaben und Einnahmen, und nicht mehr als Zahlungsverkehr zwischen öffentlichen Haushalten nachgewiesen [Dietz, 1984; Statistisches Bundesamt, e, 1982]. Die so definierten Ausgabenquoten für 1982 und 1983 betragen 24,9 und 23,9 vH. Die entsprechenden Quoten der Schweiz für 1980-1983 liegen bei etwa 13 vH. Die Abstände betragen für 1982: 11,5, für 1983: 10,2 Prozentpunkte. Im Jahr 1982 entfallen damit etwa drei Viertel des Unterschieds der globalen Staatsquoten zwischen der Bundesrepublik und der Schweiz (51,4 versus 36,3 vH) auf den Unterschied der Quoten für den Bereich Soziale Sicherheit, im Jahr 1983 sogar noch etwas mehr.

Die Unterschiede in der Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherung, die diese gravierenden Unterschiede im Bereich Soziale Sicherheit zwischen der Bundesrepublik und der Schweiz bewirken, werden im folgenden noch untersucht. Zunächst wird aber - im Sinne einer Komponentenzerlegung - analysiert, welche Teilbereiche in welchem Ausmaß dazu beitragen, daß der Staatsquotenunterschied so hoch ausfällt. Zu diesem Zweck wird der Bereich Soziale Sicherheit in vier Hauptgruppen unterschieden: Sozialversicherung, Fürsorge, Ubrige soziale Wohlfahrt sowie (für die Bundesrepublik) Kriegsfolgeleistungen und Förderung der Vermögensbildung.

Innerhalb der gesamten Ausgaben für die soziale Sicherheit (ohne Ausgaben der privat organisierten Einrichtungen der beruflichen Vorsorge) ergibt sich 1982 für den Bereich der Sozialversicherung in der Schweiz eine Relation zum Bruttosozialprodukt von 12,3 vH (Tabelle 37). Die entsprechende Quote für die Bundesrepublik liegt 1982 bei 19,6 vH. Für die Bereiche Fürsorge und Ubrige soziale Wohlfahrt, die entsprechend der schweizerischen Klassifikation der Aufgabeninhalte abgegrenzt werden, ergeben sich ebenfalls größere Unterschiede. So betragen 1982 die Ausgaben für den Bereich Fürsorge in der Schweiz 1,1 vH des Bruttosozialprodukts, in der Bundesrepublik aber 3,5 vH des Bruttosozialprodukts. Für den Bereich Ubrige soziale Wohlfahrt liegen die Werte bei praktisch 0 vH für die Schweiz und 0,5 vH für die Bundesrepublik. Ausgaben, die den bundesdeutschen Kategorien Soziale Kriegsfolgeleistungen und Förderung der Vermögensbildung vergleichbar sind, gibt es in der Schweiz nicht; sie betragen in der Bundesrepublik im Jahr 1982 im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt 1,4 vH. Die entsprechenden Quoten für 1983 sind in der Bundesrepublik - abgesehen von den Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik - etwas niedriger als 1982, in der Schweiz etwas höher.

Um weitere Unterschiede in den Ausgabenquoten aufzuspüren, wird der Bereich Sozialversicherung näher untersucht. Für das Jahr 1982 betragen die Quoten für die Gesamtausgaben (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) in der Bundesrepublik 19,6 vH, in der Schweiz 12,3 vH des Bruttosozialprodukts (Tabelle 37). Die Ausgaben der Gebietskörperschaften (Zuschüsse der öffentlichen Hand an die Sozialversicherung) weisen mit 2,6 vH für die Bundesrepublik und 2,8 vH für die Schweiz nur geringe Unterschiede auf. Die Ausgabenquoten für den Sektor Sozialversicherung dagegen differieren mit 16,9 vH gegenüber 9,5 vH erheblich. Ähnliches gilt für 1983 (Tabelle 37). Der Quotenabstand beträgt etwa 7 Prozentpunkte. Bei den einzelnen Versicherungszweigen gibt es deutliche Unterschiede. So übersteigt die Ausgabenquote für die Rentenversicherung in der Bundesrepublik die entsprechende Quote für die Schweiz 1982 um 2,6 Prozentpunkte, 1983 um 2,5 Punkte (7,8 vH im Vergleich zu 5,3). Bezüglich der Krankenversicherung lag die Ausgabenquote in der Bundesrepublik 1982 um 3,3 Prozentpunkte über der entsprechenden schweizerischen Ausgabenquote, 1983 um 3 Punkte. Für die Arbeitslosenversicherung ergibt sich ein weiterer Unterschied von 1,4

Tabelle 37 - Ausgaben des Staates für die soziale Sicherheit in der Bundesrepublik und in der Schweiz 1982 und 1983 (Mill. DM) (a)

	1982						
	Bund, LAF, ERP	Länder bzw. Kantone	Gemeinden	Bund Länder/ Kantone Gemeinden	Zweck- verbände	Sozial- versiche- rung	Insgesamt
	Bundesrepublik						
Sozialversicherung	41855,2 (2,62)	253,9 (0,02)	.	42109,1 (2,64)	.	270455,9 (16,93)	312565,1 (19,57)
Gesetzl. Rentenver- sicherung, landwirt- schaftl. Altershilfe	.	.	.	33130,2 (2,07)	.	127747,6 (8,00)	160877,8 (10,07)
Gesetzliche Unfall- versicherung	.	.	.	697,9 (0,04)	.	11535,0 (0,72)	12232,9 (0,77)
Gesetzliche Kranken- versicherung	.	.	.	1180,6 (0,07)	.	95463,8 (5,98)	96644,4 (6,05)
Arbeitslosenver- sicherung	.	.	.	7004,6 (0,44)	.	25693,2 (1,61)	32697,8 (2,05)
Sonstige Sozialver- sicherungszweige	.	.	.	95,8 (0,01)	.	10016,4 (0,63)	10112,2 (0,63)
Pfursorge	20531,2 (1,29)	12832,5 (0,80)	21799,8 (1,36)	55163,5 (3,45)	47,7 (0,00)	.	55211,2 (3,46)
Familien-, Sozial-, Jugendhilfe	19872,3 (1,24)	9489,6 (0,59)	19114,6 (1,20)	48476,5 (3,04)	40,1 (0,00)	.	48516,6 (3,04)
Verwaltung	351,0 (0,02)	1490,7 (0,09)	2166,8 (0,14)	4008,5 (0,25)	0,5 (0,00)	.	4009,1 (0,25)
Beihilfen	307,8 (0,02)	1852,3 (0,12)	518,4 (0,03)	2678,5 (0,17)	7,1 (0,00)	.	2685,6 (0,17)
Übrige soziale Wohlfahrt	6514,4 (0,41)	1338,6 (0,08)	.	7853,0 (0,49)	.	.	7853,0 (0,49)
Arbeitsmarktpolitik	6136,8 (0,38)	785,9 (0,05)	.	6922,7 (0,43)	.	.	6922,7 (0,43)
Naturkatastrophen, sonstige soziale Angelegenheiten	377,6 (0,02)	552,7 (0,03)	.	930,3 (0,06)	.	.	930,3 (0,06)
Sonstiges	18345,0 (1,15)	2847,4 (0,18)	518,3 (0,03)	21710,7 (1,36)	.	.	21710,7 (1,36)
Soziale Kriegsfolge- leistungen	15682,1 (0,98)	1879,3 (0,12)	518,3 (0,03)	18079,7 (1,13)	.	.	18079,7 (1,13)
Förderung der Ver- mögensbildung	2662,9 (0,17)	968,1 (0,06)	.	3631,0 (0,23)	.	.	3631,0 (0,23)
Insgesamt	87245,7 (5,46)	17272,5 (1,08)	22318,2 (1,40)	126836,3 (7,94)	47,7 (0,00)	270455,9 (16,93)	397340,0 (24,86)
	Schweiz						
Sozialversicherung(b)	4155,2 (2,03)	1219,0 (0,59)	329,6 (0,16)	5703,8 (2,78)	.	19524,9 (9,52)	25228,7 (12,30)
Alters-, Hinterlassen- nen-, Invalidenver- sicherung	.	.	.	.	.	11140,2 (5,43)	11140,2 (5,43)
Unfallversicherung	.	.	.	.	.	1832,3 (0,89)	1832,3 (0,89)
Anerkannte Kranken- kassen	.	.	.	.	.	5555,3 (2,71)	5555,3 (2,71)
Arbeitslosenver- sicherung	.	.	.	.	.	428,1 (0,21)	428,1 (0,21)
Erwerbsersatzordnung	.	.	.	.	.	569,1 (0,28)	569,1 (0,28)
Pfursorge(c)	4,0 (0,00)	688,6 (0,34)	1072,0 (0,52)	1764,5 (0,86)	.	464,3 (0,23)	2228,8 (1,09)
Übrige Wohlfahrt	13,6 (0,01)	40,3 (0,02)	24,1 (0,01)	77,9 (0,04)	.	.	77,9 (0,04)
Insgesamt	4172,7 (2,03)	1947,9 (0,95)	1425,6 (0,69)	7546,2 (3,68)	.	19989,2 (9,74)	27535,4 (13,42)

noch Tabelle 37

	1983						
	Bund, LAF, ERP	Länder bzw. Kantone	Gemeinden	Bund Länder/ Kantone Gemeinden	Zweck- verbände	Sozial- versiche- rung	Insgesamt
Bundesrepublik							
Sozialversicherung	36532,6 (2,18)	199,8 (0,01)	.	36732,4 (2,19)	.	277037,8 (16,55)	313770,2 (18,74)
Gesetzl. Rentenversiche- rung, landwirtschaftl. Altershilfe	.	.	.	33425,4 (2,00)	.	130851,3 (7,82)	164276,7 (9,81)
Gesetzliche Unfallver- sicherung	.	.	.	644,3 (0,04)	.	10956,9 (0,65)	11601,2 (0,69)
Gesetzliche Krankenver- sicherung	.	.	.	958,9 (0,06)	.	98120,7 (5,86)	99079,7 (5,92)
Arbeitslosenversicherung	.	.	.	1587,1 (0,09)	.	30376,9 (1,81)	31964,1 (1,91)
Sonstige Sozialversiche- rungszweige	.	.	.	116,6 (0,01)	.	6731,9 (0,40)	6848,5 (0,41)
Pfürsorge	18997,4 (1,13)	12961,6 (0,77)	22935,3 (1,37)	54894,3 (3,20)	53,4 (0,00)	.	54947,7 (3,28)
Familien-, Sozial-, Jugend- hilfe	18246,8 (1,09)	9581,8 (0,57)	20201,3 (1,21)	48029,9 (2,87)	45,9 (0,00)	.	48075,8 (2,87)
Verwaltung	451,1 (0,03)	1538,0 (0,09)	2228,7 (0,13)	4217,8 (0,25)	596 (0,00)	.	4218,4 (0,25)
Beihilfen	299,6 (0,02)	1841,8 (0,11)	505,2 (0,03)	2646,6 (0,16)	6,9 (0,00)	.	2653,5 (0,16)
Übrige soziale Wohlfahrt	8201,4 (0,49)	1327,8 (0,08)	.	9529,2 (0,57)	.	.	9529,2 (0,57)
Arbeitsmarktpolitik	7897,0 (0,47)	728,7 (0,04)	.	8625,7 (0,52)	.	.	8625,7 (0,52)
Naturkatastrophen, sonsti- ge soziale Angelegenheiten	304,4 (0,02)	599,1 (0,04)	.	903,5 (0,05)	.	.	903,5 (0,05)
Sonstiges	18293,4 (1,09)	2342,4 (0,14)	586,5 (0,04)	21222,3 (1,27)	.	.	21222,3 (1,27)
Soziale Kriegsfolgelei- stungen	15424,1 (0,92)	1798,9 (0,11)	586,5 (0,04)	17809,6 (1,06)	.	.	17809,6 (1,06)
Förderung der Vermögens- bildung	2869,3 (0,17)	543,5 (0,03)	.	3412,8 (0,20)	.	.	3412,8 (0,20)
Insgesamt	82024,7 (4,90)	16831,7 (1,01)	23521,8 (1,41)	122378,2 (7,31)	53,4 (0,00)	277037,8 (16,55)	399469,4 (23,86)
Schweiz							
Sozialversicherung (b)	4238,1 (1,98)	1247,6 (0,58)	365,9 (0,17)	5851,5 (2,73)	.	20787,3 (9,72)	26638,8 (12,45)
Alters-, Hinterlassenen-, Invalidenversicherung	.	.	.	.	.	11335,6 (5,30)	11335,6 (5,30)
Unfallversicherung	.	.	.	.	.	1904,4 (0,89)	1904,4 (0,89)
Anerkannte Krankenkassen	.	.	.	.	.	6110,9 (2,86)	6110,9 (2,86)
Arbeitslosenversicherung	.	.	.	.	.	799,9 (0,37)	799,9 (0,37)
Erwerb ersatzordnung	.	.	.	.	.	636,5 (0,30)	636,5 (0,30)
Pfürsorge (c)	3,5 (0,00)	805,0 (0,38)	1153,1 (0,54)	1961,7 (0,92)	.	496,1 (0,23)	2457,8 (1,15)
Übrige Wohlfahrt	15,0 (0,01)	56,9 (0,03)	32,5 (0,02)	104,4 (0,05)	.	.	104,4 (0,05)
Insgesamt	4256,6 (1,99)	2109,5 (0,99)	1551,5 (0,73)	7917,6 (3,70)	.	21283,4 (9,95)	29201,0 (13,65)

(a) Nettoausgaben, Belastungsprinzip; in Klammern: Anteil am nominalen Bruttosozialprodukt in v.H. - (b) Einschließlich Militärversicherung. - (c) Einschließlich Familienzulagen und kantonale Familienausgleichskassen.

Quelle: Statistisches Bundesamt [e]; Bundesamt für Statistik [d]; eigene Berechnungen.

Prozentpunkten in beiden Jahren. Die Differenzen in den Ausgaben für die Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung betragen im Jahr 1982 insgesamt 7,2 vH des Bruttosozialprodukts, 1983: 7,0 vH. Zusammen mit den in der Schweiz etwas höheren Zuschüssen des öffentlichen Sektors an die Sozialversicherung (2,8 vH des Bruttosozialprodukts im Vergleich zu 2,6 vH in der Bundesrepublik) für 1982 bzw. 2,7 vH im Vergleich zu 2,2 vH im Jahr 1983 wird die Differenz der Ausgabenquoten in Höhe von jeweils rd. 7 vH des Bruttosozialprodukts für die Jahre 1982 und 1983 verständlich.

Für den Bereich Fürsorge ist die Ausgabenquote in der Bundesrepublik 1982 mit 3,5 vH gegenüber 1,1 vH in der Schweiz um etwa 2,4 Prozentpunkte höher, für 1983 ist der Abstand etwas geringer. Beides ist vor allem auf unterschiedlich hohe Zahlungen im Bereich Familien-, Sozial- und Jugendhilfe zurückzuführen. Im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt betragen sie in der Bundesrepublik etwa 3,0 vH. Auch im Bereich Ubrige soziale Wohlfahrt ergeben sich wegen der zahlreichen Aktivitäten im Bereich Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zur Schweiz relativ hohe Ausgaben. Für diese Maßnahmen wurden 1983: 0,5 vH des Bruttosozialprodukts aufgewendet.

In den drei Bereichen Sozialversicherung, Fürsorge und Ubrige soziale Wohlfahrt betragen somit die Mehrausgaben in der Bundesrepublik im Jahr 1983 etwa 9 vH des Bruttosozialprodukts. Nimmt man die Ausgaben für Soziale Kriegsfolgeleistungen und für die Förderung der Vermögensbildung in Höhe von 1,3 vH des Bruttosozialprodukts hinzu, so hat man für das Jahr 1983 die Differenz der Ausgabenquote im Bereich Soziale Sicherheit vollständig in Teilunterschiede zerlegt. Ähnliches gilt für 1982. Für die Jahre 1980 und 1981 ließen sich die Ausgabenunterschiede in gleicher Weise aufzeigen. So sind die öffentlichen Ausgaben für Soziale Sicherheit in der Bundesrepublik relativ viel größer als in der Schweiz, vor allem wegen der höheren Ausgaben für die Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung sowie infolge von Mehrausgaben in den Bereichen Familien-, Jugend- und Sozialhilfe sowie Arbeitsmarktpolitik. Es bleibt zu untersuchen, welche Regelungen dazu beitragen (Abschnitt C.I.9).

#### d. Unterschiede der Quoten für andere Aufgabenbereiche

Auch in anderen Aufgabenbereichen sind die Teilstaatsquoten in der Bundesrepublik höher als in der Schweiz. In dem Aufgabenbereich Politische Führung und zentrale Verwaltung betragen sie im Jahr 1983: 3,61 vH im Vergleich zu 1,71 vH, im Bereich Verteidigung 2,90 vH versus 2,22 vH und im Bereich Wohnungswesen und Raumordnung 1,15 vH versus 0,23 vH. Umgekehrt sind die Teilquoten der Schweiz nennenswert höher im Aufgabenbereich Gesundheit und - wegen der nicht in den bundesdeutschen Ausgaben enthaltenen EG-Anteile - im Aufgabenbereich Ernährung, Landwirtschaft, Forsten. Die sehr viel höhere Quote der Bundesrepublik im Bereich Allgemeine Finanzwirtschaft beruht auf den relativ höheren Zinszahlungen bei relativ höherer Staatsschuld (Tabelle 35).

#### 7. Ein Zwischenergebnis

Die Zerlegung des Staatsquotenunterschieds in Unterschiede bei Teilquoten für einzelne Aufgabenbereiche zeigt, daß die Differenzen in den Bereichen Soziale Sicherheit, Politische Führung und zentrale Verwaltung sowie Verteidigung am größten sind. Diese Unterschiede machen 1982 etwa 14 und 1983 etwa 13 Prozentpunkte der Differenzen der beiden Staatsquoten aus. Die Differenzen in den Gesamtstaatsquoten beliefen sich 1982 auf 15 und 1983 auf 13 Prozentpunkte.

Im folgenden Abschnitt wird für Teilbereiche untersucht, welche Regelungen dazu beitragen, daß die schweizerischen Ausgaben relativ niedrig ausfallen. Es geht dabei insbesondere um die Ausgestaltung der schweizerischen Finanzverfassung sowie um die Rolle des Milizsystems in der Schweiz. Einzelne Hypothesen, die dabei verwendet werden, können möglicherweise zur Erklärung der Ausgabenunterschiede in mehreren Aufgabenbereichen beitragen. Umgekehrt können mehrere Hypothesen zusammen für die Erklärung geringerer Ausgaben der Schweiz in einem bestimmten Aufgabenbereich bedeutsam sein. So könnten etwa das ausgeprägt dezentrale Angebot öffentlicher Leistungen, das größere Ausmaß direkter Demokratie, die stärkere Beachtung des Prinzips der fiskali-

schen Äquivalenz oder die spezifische Ausgestaltung des Steuersystems (einschließlich verfassungsrechtlicher Regelungen) in der Vergangenheit dazu geführt haben, daß die Staatsausgaben begrenzt worden sind, eine Zunahme der Staatsverschuldung (im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt) vermieden worden ist und dementsprechend die Zinsen auf die öffentlichen Schulden im Vergleich zum Bruttosozialprodukt geringer ausfallen als in der Bundesrepublik. Die Analyse soll dazu dienen, Anhaltspunkte für Reformen in der Bundesrepublik zu gewinnen.

### *8. Zur Erklärung der Unterschiede in den Staatsquoten für einzelne Aufgabenbereiche*

#### *a. Vorbemerkungen*

Wichtig für die Erklärung der unterschiedlichen Höhe des Ausgabenniveaus in der Bundesrepublik und in der Schweiz scheinen zunächst verfassungsrechtliche Bestimmungen über die Staatsaufgaben zu sein.

Dabei kommt es erstens darauf an, was als Aufgabe des Staates angesehen wird und welche Aufgaben dem Bereich privater Lebensführung überlassen bleiben. Die Verfassung der Schweiz basiert zwar grundsätzlich auf ausgeprägt liberalen Vorstellungen und betont zunächst vor allem die Rechte der Individuen wie Handels- und Gewerbefreiheit [Tuchtfeldt, 1984, S. 20-21], Vereinsfreiheit und Privateigentum. Im Zuge eines jahrzehntelangen punktuellen und pragmatischen Interventionismus sind aber - eher unsystematisch - zahlreiche Bestimmungen eingefügt worden, die staatliche Maßnahmen insbesondere im allgemeinen Landesinteresse (z.B. Kriegs- und Krisenvorsorge) oder zum Schutz gefährdeter Bevölkerungsteile und Wirtschaftszweige ermöglichen [Meier, 1983a]. Es ist zweitens wichtig, auf welcher föderativen Ebene welche Personen oder Personengruppen nach welchen Prinzipien über die staatlichen Ausgaben entscheiden. Besonders bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, nach welchem System die Entscheidungsträger bestimmt oder gewählt werden, wie sie entlohnt werden und wem sie rechenschaftspflichtig sind. Davon und von weiteren institutionellen Regelungen hängt es mit ab, wie Politiker und Verwaltungen die grundsätzlich definierten

Staatsaufgaben im konkreten Fall ausgestalten, wie umfangreich sie insgesamt ausfallen und welche Finanzmittel dafür aufgewendet werden.

#### b. Verfassungsrechtliche Bestimmungen und Umfang der Staatsaufgaben

Das Grundgesetz (GG) der Bundesrepublik beginnt mit dem Grundrechtekatalog. Die Art. 1-19 garantieren den Schutz der Menschenwürde und anderer allen Menschen zugestandenen Freiheiten und Rechte. Dem Grundgesetz fehlt eine übergreifende Staatszielbestimmung, die in allgemeiner Form erläutert, zu welchem Zweck es eines Staatsverbands bedarf. Die Aufgaben der staatlichen Organe ergeben sich lediglich implizit aus der Aufzählung der den Menschen zukommenden Grundrechte und der Überlegung, daß der Staat diese Rechte garantieren muß. Eine derartig offene Verfassung stellt den nach der ökonomischen Theorie der Bürokratie zu erwartenden Expansionsbestrebungen des öffentlichen Sektors kaum Widerstand entgegen. Wo kein Staatsziel definiert ist, kann jede Aufgabe durch Erläuterungen, die plausibel erscheinen, zur Staatsaufgabe erklärt werden.

Einen anderen Weg wählt die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 29. Mai 1874. Art. 2 erklärt die Aufgaben "Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt" zum Zweck des Bundes. Damit wird - wenngleich noch nicht operational - das Staatsziel benannt, das zum Maßstab für jedes Tätigwerden staatlicher Organe herangezogen werden kann.

Staatliche Aktivitäten sind damit nach der schweizerischen Verfassung im wesentlichen beschränkt auf jene Bereiche, bei denen es um die Produktion und Bereitstellung öffentlicher Güter im Sinne der ökonomischen Theorie geht, also solcher Güter, die der einzelne Bürger nutzen kann, ohne daß der Nutzen anderer Bürger sich ändert (keine Konsumrivalität). Die Landesverteidigung und die Rechtsetzung sind Beispiele für Aktivitäten mit solchen Wirkungen. Die schweizerische Verfassung ist demnach restriktiv angelegt, was die Abgrenzung öffentlicher Leistungen gegen die private Bereitstellung von Gütern betrifft.

Unterschiede der Ausgabenniveaus in der Bundesrepublik und der Schweiz beruhen in erster Linie darauf, daß das System der sozialen Sicherung verschieden strukturiert ist. Diese Unterschiede wurden zahlenmäßig bereits dargestellt, das System der sozialen Sicherung in der Schweiz wird im Abschnitt C.I.9) in seinen Grundzügen dargestellt und bewertet. Unterschiede der Staatsausgaben resultieren aber auch daraus, daß die Schweiz nicht Mitglied der EG ist. Die schweizerischen Ausgaben für den Bereich Ernährung, Landwirtschaft, Forsten sind etwas niedriger als die deutschen, wenn bei letzteren die über die EG getätigten berücksichtigt werden. In anderen Bereichen werden Leistungen (z.B. von Opern, Konzerthäusern, Theatern) in der Schweiz häufiger als in der Bundesrepublik von privaten Vereinen und nicht von öffentlichen Stellen erbracht [Julier, 1984, S. 120].

#### c. Zuordnung der Staatsaufgaben auf die föderativen Ebenen

*Im Interesse einer effizienten Produktion öffentlicher Leistungen kann in bestimmten Fällen eine zentrale Aufgabenerfüllung vorteilhaft sein, weil dann Skalenerträge genutzt werden können. In der Regel entstehen aber Nachteile, wenn öffentliche Aufgaben nicht der untersten Ebene zugeordnet werden, die sie erfüllen kann [Knoll, Schatz, 1983].*

Zum einen entstehen in so einem Fall zusätzliche Kosten. Dazu zählen solche der Information, der Koordination oder der Ausführung bestimmter Aufgaben. Kosten erwachsen auch dadurch, daß sich auf dem Weg von unten durch die Instanzen Fehlinformationen und Informationsunschärfen einschleichen können, die dann zu Fehlentscheidungen führen. Schließlich entstehen Kosten auch deshalb, weil zentrale Entscheidungen, zumal wenn sie eine Vielzahl von Einzelfällen betreffen, mehr oder weniger schematisch getroffen werden müssen und damit dem Einzelfall nur unzureichend gerecht werden können. Aus diesen Gründen ist es gesamtwirtschaftlich teurer, Aufgaben, die man auch dezentral ausführen könnte, zentral wahrzunehmen.

Zum anderen fallen Kontrollmechanismen aus, wenn man öffentliche Leistungen nicht dezentral anbietet. Dezentralisierung verschärft den Wettbewerb sowohl zwischen den Politikern als auch zwischen den Behörden,

weil sie dem Steuerzahler die Abwanderung erleichtert. Sie gibt auch dem Wähler einen Anreiz, sich über politische Fragen zu informieren, denn seine Stimme hat ein starkes Gewicht, da ihr Anteil an der Gesamtzahl hoch ist. Je besser der Wähler informiert ist, desto schwerer wird es für die Interessengruppen (einschließlich der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes), höhere Staatsausgaben durchzusetzen. Schließlich bietet eine Dezentralisierung den entscheidenden Wählern der Mitte einen geringeren Anreiz, die staatlichen Ausgaben für Güter, Dienstleistungen und Transfers auf Kosten einer Minderheit zu erhöhen; Minderheiten werden besser vor Ausbeutung geschützt.

All dies führt dazu, daß die Ausgabenquote eines Landes um so geringer ist, je mehr bestimmte öffentliche Aufgaben im föderativen Staat bei den untergeordneten Gebietskörperschaften angesiedelt werden.

Anders als in der Bundesrepublik sind die Aufgaben in der Schweiz in den Bereichen Politische Führung und zentrale Verwaltung und Öffentliche Sicherheit und Ordnung relativ dezentral zugeordnet. Die Ausgabenanteile der unteren Ebenen sind in diesen Aufgabenbereichen vergleichsweise hoch (Tabelle 38). Der Aufgabenbereich Politische Führung und zentrale Verwaltung ist einer von jenen, für die die schweizerischen Staatsquoten relativ gering ausfallen. Dies gilt - bei geringen Quotenunterschieden - auch für den Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung (Tabelle 35). Insofern könnte die dezentrale Anordnung der Kompetenzen ein Grund für die relativ geringen schweizerischen Ausgaben sein. Andere Gründe kommen im Bereich Politische Führung und zentrale Verwaltung wohl hinzu (Milizsystem, Abschnitt C.I.9.f).

In der Verfassung der Schweiz nimmt die Verteilung öffentlicher Aufgaben auf die verschiedenen Ebenen einen Raum ein, der ihr wohl in keiner anderen bundesstaatlichen Verfassung zugestanden wird. Etwa die Hälfte des gesamten Gesetzestextes regelt, welche föderative Ebene für welche Aufgabe zuständig ist. In erster Linie werden die einzelnen Kompetenzen des Bundes aufgeführt, denn Art. 3 BV enthält eine sog. allgemeine Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone: "Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der

Tabelle 38 - Anteil der Ausgaben einer föderativen Ebene an den Gesamtausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche in der Bundesrepublik und in der Schweiz 1982 und 1983 (vH)

	Bund		Länder/ Kantone		Gemeinden	
	1982	1983	1982	1983	1982	1983
Politische Führung, zentrale Verwaltung						
Bundesrepublik	28	28	44	44	28	28
Schweiz	17	16	36	36	47	48
Öffentliche Sicherheit und Ordnung						
Bundesrepublik	10	10	66	66	24	25
Schweiz	3	3	63	63	34	34
Unterricht und Forschung						
Bundesrepublik	15	15	67	69	17	16
Schweiz	15	15	53	53	32	32

Quelle: Statistisches Bundesamt [e]; Bundesamt für Statistik [d]; eigene Berechnungen.

Bundesgewalt übertragen sind". Die Kantone sind also zuständig für alle Aufgaben, die nicht durch die BV oder durch Zuständigkeitsvorschriften aufgrund der BV explizit dem Bund zugewiesen sind.

Im GG der Bundesrepublik werden in Art. 30 in ähnlicher Weise grundsätzlich die Länder für zuständig erklärt: "Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt". Art. 70, Abs. 1, GG wiederholt diesen Grundsatz für die Gesetzgebungshoheit. Ungeachtet der Generalklauseln zugunsten der Länder ist in der Bundesrepublik aber faktisch der Bund die Gesetzgebungsinstanz. Die Länder haben freilich über die Beteiligung im Bundesrat ein Mitwirkungsrecht. Auch bezüglich der Verwaltungsbefugnisse gibt es mit Art. 83 GG eine Generalklausel zugunsten der Länder. "Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, soweit dieses

Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt". Wegen der umfassenden Gesetzgebungskompetenzen, aber gleichzeitig engen Verwaltungsbefugnisse des Bundes führen die Länder die meisten Bundesgesetze aus [Andel, 1983].

Die ursprüngliche Kompetenzverteilung in der Schweiz wurde im Laufe der Zeit abgeändert, wobei dies häufig nicht auf Verfassungsebene, sondern durch Gesetze und Verordnungen erfolgte. Aus diesem Grund, und weil der Bund bei weitem nicht alle Kompetenzen beansprucht, die ihm zugewiesen wurden, sind die tatsächlichen Grenzen der Tätigkeit von Bund und Kantonen nicht leicht ersichtlich [Meier, 1983b, S. 614]. Einige Details der Kompetenzverteilung seien erwähnt: Das Volksschulwesen ist vollständig Sache der Kantone. Die Verfassung verpflichtet den Bund lediglich, für genügenden Primärschulunterricht zu sorgen; dies ist von den Kantonen selbst stets gewährleistet worden. Weil das gesamte Schulwesen primär auch eine Angelegenheit der Kantone ist, sind sie auch für das Stipendienwesen verantwortlich, wobei sie vom Bund unterstützt werden. Das Gesundheitswesen ist ebenfalls im wesentlichen eine kantonale Aufgabe. Der Bund hat aber das Recht, Gesetze zu erlassen, um bestimmte Krankheiten bekämpfen und die Qualität der Lebensmittel wirksam kontrollieren zu können.

Die Gemeindeautonomie und die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden sind von Kanton zu Kanton verschieden geregelt. Die Kantonsverfassungen lassen dem kantonalen Gesetzgeber weiten Spielraum und setzen ihm wenig Richtlinien. Die Interdependenz der Probleme und die räumliche Wirkung staatlicher Aufgabenerfüllung haben im Zeitablauf in manchen Sachbereichen zugenommen, was zu einer Verflechtung sowohl in vertikaler (Bund-Kantone-Gemeinden) als auch in horizontaler Richtung geführt hat: Es ist ein kooperativer Föderalismus in Form von Regierungskonferenzen, Konkordaten und Verträgen der Kantone, Zweckverbände und Gemeinden entstanden [Meier, 1983b, S. 615].

Die Verfassungsregelungen sind nicht unumstritten. Befürworter einer Totalrevision der schweizerischen Verfassung [Mosimann, 1969] wollen eine Umkehr der Kompetenzvermutung und versprechen sich davon und vor allem von einem systematischen und umfassenden Zuständigkeitska-

talog, daß Aufgabenverteilung und Einnahmenverteilung besser aufeinander abgestimmt werden können. Sie verweisen auf ein verworrenes Geflecht von Finanzausgleichsbeziehungen, das aus zahllosen Partialrevisionen der geltenden Kompetenzzuordnung hervorgegangen sei. Gegner der seit langer Zeit diskutierten Totalrevision wenden ein, daß gerade die grundsätzliche Kompetenzvermutung zugunsten der mittleren Ebene, die für jede Abweichung davon eine besondere politische Entscheidung verlangt, es der Schweiz ermöglicht, öffentliche Aufgaben im Vergleich zu anderen Staaten effizient zu lösen.

#### d. Größe der Gebietskörperschaften

Typisch für die Schweiz ist die Kleinheit der Gebietskörperschaften. So hat nur einer der 26 Kantone (Zürich) mehr als eine Million Einwohner, zwei weitere (Bern und Waadt) haben mehr als 500000 Einwohner. Dagegen weisen neun Kantone weniger als 100000 Einwohner auf, der kleinste (Appenzell-Innerrhoden) nur 13200. Klein ist auch die überwiegende Zahl der 3029 Gemeinden [Bundesamt für Statistik, e, 1985, S. 14]. Zwar wohnt ungefähr die Hälfte der schweizerischen Bevölkerung in sog. Agglomerationen, aber innerhalb dieser Agglomerationen zu gleichen Teilen in politisch selbständigen Gemeinden mit über 30000 und Gemeinden mit unter 30000 Einwohnern [ibid., S. 16]. Etwa 40 vH der schweizerischen Bevölkerung lebt in Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern.

Die Tatsache, daß die einzelne Stimme des Wählers in einer kleinen Region ein größeres Gewicht hat, könnte die Ausgaben ebenso dämpfen wie die relativ große Transparenz des Entscheidungsprozesses in einer kleinen Region. In den Gemeinden der Schweiz sind damit, was ihre Größe betrifft, tendenziell die Idealvorstellungen der Public-choice-Theorie verwirklicht. Dazu kommt, daß in manchen Kantonen die Aufgaben der Gemeinden noch an verschiedene selbständige Körperschaften delegiert werden [Meier, 1983b, S. 614]. Die kommunalen Verhältnisse sind demnach anders als in der Bundesrepublik. Die Gebietsreform hier ist sogar einen Schritt in die entgegengesetzte Richtung gegangen.

e. Entscheidungsprozeß bei gegebener Zuständigkeit einer föderativen Ebene

Für die Höhe der öffentlichen Ausgaben könnten auch die Strukturen der Entscheidungsprozesse eine Rolle spielen. Daher sollen die rechtlichen Regelungen zum Referendum in der Schweiz dargestellt und deren vermutliche Wirkungen auf die Wahlbeteiligung und die Wahlergebnisse aufgezeigt werden.

In der parlamentarischen Demokratie haben stimmberechtigte Bürger in festgelegten Zeitabständen die Möglichkeit, durch Stimmabgabe für eine Partei oder für einen Kandidaten über die Zusammensetzung der gesetzgebenden Versammlung zu entscheiden. Mit seiner Stimme entscheidet sich jeder Wähler für ein politisches Programm, in dem zu vielen unterschiedlichen Sachfragen jeweils bestimmte Positionen zusammengefaßt sind. Er hat also nur die Möglichkeit, unter verschiedenen Programmen dasjenige auszuwählen, das in den meisten oder in den ihm am wichtigsten erscheinenden Punkten seinen Präferenzen entspricht. So kann es in Einzelfragen zu parlamentarischen Entscheidungen kommen, mit denen die Mehrheit der Wahlberechtigten nicht einverstanden ist und die bei Einzelentscheidungen nicht getroffen würden. Diesem Nachteil des Wahlsystems, wie es auch in der Bundesrepublik praktiziert wird, steht der Vorteil gegenüber, daß von jedem Wahlberechtigten nur ein Urnengang pro Wahlperiode erwartet wird. Die Wahlbeteiligung in der Bundesrepublik und den meisten anderen Staaten mit vergleichbaren politischen Systemen ist relativ hoch.

In der Bundesrepublik ist eine direkte Beteiligung der Bevölkerung an der Entscheidung über Sachfragen nur auf Länderebene (und nicht einmal in allen Bundesländern) vorgesehen und das unter so einengenden Bedingungen, daß es höchst selten zu derartigen Abstimmungen kommt (Beispiel: Volksentscheid zur kooperativen Schule als Regelschule in Nordrhein-Westfalen 1978).

Ganz anders verhält es sich in der Schweiz, wo auf allen föderativen Ebenen Elemente direkter Demokratie zu finden sind. Die Schweizer Ver-

fassung kann jederzeit durch ein Referendum verändert werden (obligatorisches Referendum). Dabei sind für den Änderungsvorschlag sowohl die Mehrheit der Wahlberechtigten als auch eine Stimmenmehrheit in mehr als der Hälfte der Kantone erforderlich. Auch jedes Gesetz und jedes Dekret, das vom Schweizer Parlament verabschiedet wird, unterliegt einem Referendum, wenn innerhalb von neunzig Tagen nach der Veröffentlichung 50000 Bürger eine entsprechende Petition unterzeichnen (fakultatives Referendum). In diesen Fällen wird nur die Mehrheit der Stimmen verlangt. Gleiches gilt für die Ratifizierung völkerrechtlicher Abkommen, soweit nicht - etwa durch Beitritt zu Sicherheitsbündnissen oder zu anderen supranationalen Organisationen - der schweizerische Gesetzgebungsspielraum eingeschränkt wird. Dann wiederum ist die doppelte Mehrheit notwendig, also die Zustimmung der Bürger und die Zustimmung in der Mehrzahl der Kantone. Darüber hinaus kann von mindestens 100000 Bürgern die Novellierung der Eidgenössischen Bundesverfassung durch ein Referendum beantragt werden (Initiative). Eine solche Initiative kann sich nicht auf die Annahme, Modifizierung oder Abschaffung einfacher Gesetze beziehen; aber durch Veränderungen einschlägiger Verfassungsartikel wird die Verbindlichkeit auf ihnen beruhender gesetzlicher Vorschriften berührt. Elemente direkter Demokratie gibt es auch in den Kantonen und Gemeinden.

Die soziologische Disziplin der Stimmabstinenzforschung kommt bei internationalen Vergleichen zu der Erkenntnis, daß sich eine hohe Intensität der direkten Demokratie und eine hohe Stimmbeteiligung auf Dauer ausschließen [Riklin, 1981, S. 517]. So liegt die Beteiligung an den Wahlen zum Schweizer Nationalrat im langjährigen Durchschnitt um etwa 20 Prozentpunkte unter dem internationalen Mittelwert [ibid., S. 513]. Die niedrige Wahlbeteiligung wird aber auch darauf zurückgeführt, daß Schweizer Bürger im System der Konkordanz- und Referendumsdemokratie durch ihre Stimmabgabe bei Nationalratswahlen die Regierungspolitik kaum beeinflussen. Der Nationalrat berät über Entscheidungsvorlagen, die im vorparlamentarischen Raum bis zur Beschlußreife gebracht worden sind, und die Möglichkeit des Referendums schränkt die Kompetenz des Parlaments zusätzlich ein [ibid., S. 516].

Auch auf anderer Ebene zeigt sich, daß ein insgesamt häufiger Aufruf zur Abstimmung eine geringe durchschnittliche Beteiligung an allen anstehenden Entscheidungen zur Folge hat. Die stimmberechtigten Bürger der Stadt St. Gallen beispielsweise hatten im Zeitraum von 1956 bis 1979 auf allen Staatsebenen 503 Urnenentscheide zu fällen, dabei wurde insgesamt eine Stimmbeteiligung von 45 vH erreicht [Riklin, 1981, S. 515]. Dies betrifft die Wahl zur obersten Gesetzgebungsversammlung, besonders aber die Sachentscheide während der jeweiligen Legislaturperiode. Zwischen 1848 und 1978 hat es in der Schweiz bei 297 landesweiten Referenden nur fünf Fälle gegeben, in denen eine Beteiligung von 80 vH überschritten wurde [Aubert, 1978, S. 43].

Aus Kosten- und Praktikabilitätsüberlegungen ist es in der Schweiz üblich geworden, die Meinung zu verschiedenen Sachproblemen in einem Referendum zu erfragen. So wurden am 28. Mai 1978 in einer Abstimmung fünf Fragen behandelt: Einführung der Sommerzeit, Änderung von Zolltarifen, Gesetz zur Regelung des Schwangerschaftsabbruchs, Gesetz über Hochschul- und Forschungsförderung und Initiative zur Einführung zwölf autofreier Sonntage im Jahr [ibid., S. 64]. Die Wahlbeteiligung von fast 49 vH wurde vor allem wegen des Gesetzentwurfs zur Einführung der Sommerzeit erreicht, weil die dagegen eingestellten Bauern überdurchschnittlich zum Urnengang motiviert wurden [Riklin, 1981]. Diese nicht repräsentative Zusammensetzung der Wählergemeinschaft hat dazu beigetragen, daß Neuregelungen zum Schwangerschaftsabbruch und zur Hochschulförderung verworfen wurden [ibid.].

In einigen Kantonen gibt es neben den Referendums- und Initiativrechten, die den Rechten auf Bundesebene entsprechen, auch noch die Gesetzesinitiative und nahezu überall das Finanzreferendum, dem Entscheide mit finanziellen Folgen oberhalb festgesetzter Grenzen obligatorisch oder fakultativ unterliegen.

Diese institutionellen Gegebenheiten dürften die allokativen Effizienz verbessern und dazu beitragen, daß die Staatsausgaben vergleichsweise gering ausfallen.

#### f. Ausgabenunterschiede im Bereich Politische Führung und zentrale Verwaltung: Das Milizsystem

Nennenswerte Ausgabenunterschiede zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik gibt es im Bereich Politische Führung und zentrale Verwaltung. Die Differenz der Ausgabequoten beträgt für die Jahre 1982 und 1983 etwa 2 Prozentpunkte (Tabelle 35). Dies beruht vor allem darauf, daß in der Schweiz in weit stärkerem Maße als in der Bundesrepublik öffentliche Aufgaben neben- oder ehrenamtlich wahrgenommen werden. Dieses sog. Milizsystem [Riklin, 1982, S. 47 ff.; Julier, 1984] gibt es auf Bundesebene insbesondere bei der Armee, beim Zivilschutz, bei der Katastrophenhilfe, im Bereich der Justiz und der Verwaltung und in Form außerparlamentarischer Kommissionen des Bundes. Auch die Bundesversammlung als gesetzgebende Versammlung der Eidgenossenschaft ist eine nach dem Milizgedanken organisierte Institution. Das Milizsystem findet seinen Ausdruck auch in der Tatsache, daß es in der Schweiz de jure Beamte auf Lebenszeit weder beim Bund noch bei den Kantonen oder Gemeinden gibt [Julier, 1984, S. 122].

Das Milizprinzip ist auf der kantonalen und der kommunalen Ebene (etwa bei der parlamentarischen Tätigkeit) sogar noch stärker verankert als auf Bundesebene; kleinere Kantone haben sogar eine Milizregierung [ibid.]. Das Milizprinzip bewirkt auch hier ein geringeres Ausmaß an staatlicher Verwaltung und damit an Staatsausgaben.

Typisches Beispiel für das Milizsystem ist die Zusammensetzung der schweizerischen gesetzgebenden Versammlung. Das Parlament besteht nicht aus Abgeordneten, die ihren bürgerlichen Beruf für die Dauer der Legislaturperiode niedergelegt haben und statt dessen über den Staatshaushalt alimentiert werden, sondern aus ehrenamtlichen Mitgliedern, die für ihre Tätigkeit nur in geringem Maße entschädigt werden. Gehälter für die Besoldung von Parlamentariern werden also nur in geringem Umfang gezahlt. Außerdem ist zu vermuten, daß große indirekte Einsparungen in diesem System parlamentarischer Demokratie entstehen, weil sich nebenamtliche Milizparlamentarier bei Abstimmungen anders verhalten als Politiker, die ihren Beruf für die Dauer der Legislaturperiode aufgegeben haben, oder als "Berufspolitiker".

Milizparlamentarier erzielen aus ihrer parlamentarischen Tätigkeit keine den Lebensunterhalt sichernden Einkünfte, sie müssen sogar in Kauf nehmen, daß die Aufwandsentschädigungen nicht dazu ausreichen, Einkommens- und Freizeiteinbußen zu kompensieren. Die Anreize zur Kandidatur für einen Parlamentssitz liegen demnach vor allem im nichtpekuniären Bereich: Es lockt das mit der Wahrnehmung eines Mandats verbundene Prestige. Dieses Prestige resultiert zwar aus der Wertschätzung potentieller Wähler, ist aber nicht gleichzusetzen mit einem Wahlerfolg, der sich einzig aus der Zahl der Wählerstimmen ohne Rücksicht auf die gesellschaftliche Zusammensetzung der Wählergruppe ergibt. Für einen Milizparlamentarier kann ein Prestigegegewinn im Extremfall sogar darin liegen, daß er aufgrund einer unpopulären programmatischen Aussage nicht wiedergewählt wird, ihm dies jedoch Ansehen bei einer gesellschaftlichen Gruppe einträgt, deren Wertschätzung er achtet. Diese Überlegungen lassen erwarten, daß ein Milizparlament weniger dazu neigt, die Gunst zahlenmäßig bedeutender Gesellschaftsgruppen durch ausgabenintensive Programme zu erkaufen. Die Stimmenmaximierungshypothese, die das Abstimmungsverhalten von Berufsparlamentariern erklärt, gilt für die Schweiz daher wohl nur mit erheblichen Einschränkungen.

Demgegenüber werden in der Bundesrepublik die Abgeordneten so entlohnt, daß sie sich der parlamentarischen Tätigkeit beruflich widmen können, ohne allerdings zwingend auf andere Betätigungen und damit Einkommen verzichten zu müssen [Gruner, 1977, S. 352].

Die Belastungen, die von den beiden geschilderten Parlamenten auf die jeweiligen Staatshaushalte ausgehen, sind höchst unterschiedlich. Einem Schweizer Abgeordneten steht je nach Anzahl der Kommissionssitzungen eine Brutto-Jahresentschädigung von bis zu 97000 DM zu. Dieser Betrag wird jedoch nur erreicht, wenn "die Ausübung des Parlamentsmandats eine nicht zumutbare Einkommenseinbuße oder Mehraufwendung" verursacht. Die im Abgeordnetengesetz (§§ 11, 12) für den gleichen Zeitraum (1983) für einen Parlamentarier des Deutschen Bundestags vorgesehene Entschädigung beläuft sich auf jährlich etwa 150000 DM. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus den dem Abgeordneten zustehenden Diäten und einem pauschalen Ausgleich für die mit dem Mandat verbundenen Aufwendungen. Außerdem werden die Gehälter für Mitarbeiter erstattet; jeder

Abgeordnete hat Anspruch auf die Bereitstellung eines Büros am Sitz des Bundestags, auf Benutzung der Dienstfahrzeuge, Fernmeldeanlagen und sonstigen Dienstleistungen des Bundestages sowie aller öffentlichen Verkehrsmittel. Wenn zusätzlich berücksichtigt wird, daß mit der Wahrnehmung des Mandats ein Krankenversicherungsschutz und umfangreiche Versorgungsansprüche verbunden sind, kostet ein Abgeordneter des Bundestages mehr als 680000 DM pro Jahr [Julier, 1984, S. 135].

Die Kosten für das gesamte Parlament der Schweiz (National- und Ständerat) betragen pro Kopf und Jahr etwa 3,70 DM [ibid., S. 136]. Wenn im Fall der Bundesrepublik ausschließlich der Bundestag berücksichtigt wird, der allerdings auch den weit überwiegenden Anteil der Kosten der deutschen Parlamente verursacht, ergibt sich ein jährlicher Betrag von etwa 5,50 DM. Diese Differenz in den direkten Kosten der parlamentarischen Arbeit ist der Nettoeffekt zweier Größen, der Kosten je Parlamentarier und des Anteils der Parlamentarier an der Gesamtbevölkerung. Dieser Anteil ist in der Bundesrepublik - einem Land mit zehnfach größerer Bevölkerung als die Schweiz - gering. Im Vergleich zu Ländern mit einer ähnlich kleinen Bevölkerung erscheinen die schweizerischen Ausgaben von 3,70 DM pro Kopf und Jahr noch geringer (zum Vergleich: Österreich 9,80 DM, Dänemark 9,60 DM, Irland 10,60 DM) [ibid., S. 135 f.].

Festzuhalten bleibt ein unmittelbarer Kostenunterschied bei den öffentlichen Haushalten von mehr als 300 Mill. DM nur für den Bereich der politischen Führung auf der höchsten Ebene. Es ist zu vermuten, daß entsprechende Unterschiede auch für die Führung in den Kantonen bzw. Ländern und möglicherweise auch den Gemeinden existieren. Dennoch läßt sich durch Unterschiede der direkten Kosten der parlamentarischen Arbeit nur ein geringer Teil der Differenz der Staatsquoten für den Aufgabenbereich Politische Führung und zentrale Verwaltung erklären, denn dieser umfaßt noch viele andere Ausgabekategorien. Wichtiger als die direkten Kosten sind ohnehin die indirekten, die in gesamtwirtschaftlicher Betrachtungsweise durch die jeweiligen Entscheidungen der Parlamentarier entstehen.

Die finanziellen Auswirkungen lassen sich aber nicht beziffern. Es könnte allenfalls versucht werden, an einigen prägnanten Beispielen zu verdeutlichen, zu welch unterschiedlichen Entscheidungen in (natürlich nur beschränkt) vergleichbaren Fällen der deutsche und der schweizerische Gesetzgeber gekommen sind. Entscheidungen, bei denen am ehesten eine unterschiedliche Ausgabenneigung zu erkennen ist, wären solche aus dem Bereich der Sozialgesetzgebung.

#### g. Ausgabenunterschiede im militärischen Bereich: Die "unsichtbare" Staatsquote

Nach Julier [1984, S. 134] gibt es eine sog. unsichtbare Staatsquote im militärischen Bereich. Die offiziellen Ausgaben für die Landesverteidigung stellen "nur etwa den halben effektiven Aufwand für die äußere Sicherheit dar" [ibid., S. 138]. Für 1983 bedeutete dies, daß zu den Staatsausgaben für die Landesverteidigung etwa vier Mrd. DM in Form von Leistungen des privaten Sektors hinzuzurechnen sind. Diese Schätzungen implizierten angesichts der statistisch nachgewiesenen Ausgaben für die Landesverteidigung (1983: 2,2 vH des Bruttosozialprodukts für die Schweiz) eine Quote von mehr als 4 vH.

In diesem Zusammenhang ist die schweizerische Erwerb ersatzordnung bedeutsam. Sie regelt die staatliche Entschädigung für den militär- und zivilschutzbedingten Einkommensausfall. Diese Einkommensersatzzahlungen werden durch Sozialbeiträge finanziert (Beitragssatz = 0,6 vH des Einkommens). Der militär- und zivilschutzbedingte Einkommensausfall wird aber durch Zahlungen nach der Erwerb ersatzordnung nur teilweise ausgeglichen. Für die verbleibenden Einkommensausfälle der abhängig Beschäftigten kommen die jeweiligen Arbeitgeber auf, Selbständige erhalten solche Zahlungen naturgemäß nicht. Man könnte die Zahlungen nach der Erwerb ersatzordnung als Ausgaben für die Verteidigung buchen und damit entsprechend der bundesdeutschen Praxis verfahren. Die Staatsquotendifferenz für die Verteidigungsausgaben würde dann um 0,28 Prozentpunkte (1982) bzw. 0,30 Prozentpunkte (1983) geringer, die Diskrepanz bei den Ausgaben für die soziale Sicherung würde aber in gleichem Ausmaß größer.

Die privaten Unternehmen müssen in der Schweiz (wie auch in der Bundesrepublik) für Krisenzeiten Pflichtläger an bestimmten Produkten vorhalten [Julier, 1984, S. 139]. Zudem ist der Zivilschutzbau Aufgabe der Unternehmen, nicht des Staates [ibid., S. 139]. Letzteres führt zu einer relativ geringeren Staatsquote für die Schweiz.

#### h. Bedeutung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Ausgabenunterschiede können auch dadurch bedingt sein, daß Ausgabe- und Finanzierungsentscheidungen öffentlicher Stellen in unterschiedlichem Maße miteinander gekoppelt sind. Aufgrund ökonomischer Überlegungen ist es sinnvoll, Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmekompetenzen auf jeder einzelnen Ebene staatlichen Handelns aneinanderzukoppeln. Die Ebene, die Ausgaben beschließt, sollte auch für die Finanzierung verantwortlich sein (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz). Eine Mischfinanzierung (gemeinsame Finanzierung) staatlicher Aktivitäten ist nachteilig. Sie schafft nämlich Finanzierungszusammenhänge, führt zu überhöhten Ausgaben und verzerrt die Ausgabenstrukturen der beteiligten staatlichen Stellen. Hinzu kommen meistens höhere Kosten der Planung und Entscheidungsfindung. Auch werden Verantwortlichkeiten verwischt und Kontrollen durch die Rechnungshöfe erschwert, wenn bestimmte Aufgaben gemeinsam finanziert werden.

Die Mischfinanzierung (etwa der Ausgaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben oder der Leistungen nach den sog. Geldleistungsgesetzen) hat in der Bundesrepublik lange Zeit eine große Rolle gespielt; erst seit etwa 1984 gibt es starke Bestrebungen, sie zurückzuschrauben [BMF, d, S. 98-101].

In der Schweiz wird der Straßenbau zum Teil als Gemeinschaftsaufgabe wahrgenommen. So beschließt der Bund, ob und wo Nationalstraßen errichtet werden, während die Kantone für deren Bau und Unterhaltung zuständig sind. Die Erstellungskosten werden vom Bund und den Kantonen getragen; Betrieb und Unterhaltung werden von den Kantonen, aber auch durch Beiträge des Bundes finanziert. Bei anderen Aufgaben, etwa im Schulwesen und beim Umweltschutz, unterstützt der Bund die Kantone [Kleinewefers, Pfister, 1977, S. 550]. Mischfinanzierungen in

der Schweiz können hier aber nicht näher dargestellt werden, so daß es auch nicht möglich ist, den Einfluß unterschiedlicher Grade der Mischfinanzierung auf das Ausgabenniveau abzuschätzen.

#### i. Zuordnung einzelner Steuerarten auf die föderativen Ebenen

Je nach der Regelung der Befugnisse zur Steuererhebung können die öffentlichen Ausgaben unterschiedlich hoch ausfallen. Sie werden dann niedrig sein, wenn im föderativen Staat, nachdem die Zuständigkeiten der Regionen für bestimmte Aufgaben erst einmal abgegrenzt sind, jede staatliche Ebene hinsichtlich der Besteuerungsbefugnisse innerhalb der ihr zugewiesenen Steuern völlig autonom ist (gebundenes Trennsystem mit Objekthoheit). Die Autonomie ist dann nur dadurch eingeschränkt, daß nicht jede Ebene völlig frei ist in der Wahl und der Ausschöpfung der Steuerquellen. Dies könnte etwa bedeuten, daß der Zentralstaat keine Einkommensteuer erheben darf, wenn diese Steuerart den Kantonen oder den Gemeinden zugewiesen ist.

Bei einer solchermaßen eingeschränkten Autonomie erweist es sich als vorteilhaft, wenn innerhalb des Trennsystems die Besteuerungsrechte so verteilt werden, daß die am stärksten unter Konkurrenzdruck stehenden Gemeinden über ertragsstarke Steuern, wie die Kopfsteuer und die Einkommensteuer, verfügen dürfen, und wenn gleichzeitig dem nicht durch Konkurrenz gezügelten Oberverband nur wenig ertragskräftige Steuern zustehen, wie etwa die Steuern auf den mengenmäßigen Verbrauch bestimmter Güter [Brennan, Buchanan, 1980].

Das schweizerische System der föderalistischen Finanzordnung ist grundsätzlich ein Trennsystem [Kleinewefers, Pfister, 1977, S. 544, S. 552], wurde im Lauf der Zeit aber durch Elemente des Konkurrenz- und des Verbundsystems ergänzt. Nach der Bundesverfassung der Schweiz sind die Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen der Kantone über Steuern (mit Ausnahme der Zölle) grundsätzlich unbeschränkt. Das Gesetzgebungsrecht des Bundes erstreckt sich auf die ihm zustehenden Steuern: Grenzzölle, Treibstoffzölle, Stempelabgaben, Tabaksteuern, Biersteuer, Wehrsteuer, Warenumsatzsteuer und Verrechnungssteuer.

Die Befugnis zur Erhebung der Wehrsteuer (Steuer auf das Einkommen natürlicher Personen und auf Reinertrag, Eigenkapital sowie Reserven juristischer Personen) und der Warenumsatzsteuer wird jeweils in der Verfassung zeitlich begrenzt. Die Erhebung der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer ist also immer nur befristet möglich [Meier, 1983b, S. 631]. Die geltende Finanzordnung mit der derzeitigen Regelung zur Warenumsatzsteuer und Wehrsteuer wird Ende 1994 auslaufen.

Zudem sind dem Zentralstaat diese beiden wichtigsten Steuern nur mit in der Verfassung fixierten Steuersätzen bewilligt. "Weil sie (die Steuern, die Autoren) während des Krieges durch Notrecht dekretiert wurden, fehlt ihnen so etwas wie ein legitimer Geburtsschein, und Volk und Stände sind trotz einer Reihe von Versuchen bis jetzt nie bereit gewesen, dem Bund die Kompetenz zur Erhebung dieser Steuern ohne Befristung zuzugestehen. Ebenso haben sie es stets abgelehnt, auf die Fixierung der Steuersätze in der Verfassung zu verzichten" [Neue Zürcher Zeitung, 22./23.9.1985].

Immer wieder wurde versucht, die Regelungen zu ändern. Im Jahr 1976 wurde eine Volksinitiative abgelehnt, welche eine allgemeine Bundessteuer vom Einkommen und vom Vermögen mit erheblicher Beteiligung der Kantone, also eine Verbundlösung, vorsah. Ebenso wurde 1977 eine "Volksinitiative abgelehnt, derzufolge eine formelle und materielle Harmonisierung der direkten Steuern und insbesondere eine einheitliche Besteuerung juristischer Personen mit schwergewichtigem Anteil der Kantone hätten eingeführt werden sollen" [Meier, 1983a, S. 176]. Im Jahr 1986 wurden Gesetzentwürfe zur Steuerharmonisierung eingebracht, die vor allem Grundsätze zur Steuerpflicht, zum Gegenstand und zur zeitlichen Bemessung der Steuern beinhalten (1).

Die Kantone haben das Gesetzgebungsrecht über die eigenen Einkommen- und Ertragsteuern, die eigenen Grundsteuern, Grunderwerbsteuern und Erbschaftsteuern sowie die Kraftfahrzeug- und Vergnügungsteuern. Sie haben ihre Steuerarten unterschiedlich ausgestaltet. In einigen Kantonen

---

(1) Zu den Problemen einer Steuerharmonisierung vgl. Zuppinger et al. [1984].

unterliegt die Bewilligung des jährlichen Steuersatzes für Einkommen und Vermögen einem Finanzreferendum.

Die Kantone und Gemeinden stützen sich "vor allem auf die Steuern vom Einkommen und Vermögen natürlicher und juristischer Personen, die ... stärker zunehmen als die traditionellen Einnahmen des Bundes, etwa die Zölle. Es ist deshalb kaum übertrieben, hier von einem eingebauten Dezentralisierungsmechanismus zu sprechen..." [Meier, 1983a, S. 167]. Mit Ausnahme der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Tessin und Neuchâtel kennen alle Kantone das Instrument des Steuerfußes, mit dem der jeweilige Steuertarif und damit das Steueraufkommen proportional variiert werden können [Jans, 1984, S. 481]. In manchen Kantonen entscheidet das Parlament endgültig, in anderen legt es den Steuerfuß unter Vorbehalt des fakultativen Referendums fest. Im Kanton Uri ist bis zu einem Steuerfuß von 105 Einheiten das Parlament zuständig, für einen höheren Steuerfuß gilt das fakultative oder gar das obligatorische Referendum, in einigen Kantonen ist ein obligatorisches Referendum vorgesehen [ibid.]. Die Gemeinden erheben Zuschläge auf die kantonalen Steuern [Kleinewefers, Pfister, 1977, S. 565]. Die Steuerbelastung in den einzelnen Gemeinden ist unterschiedlich groß.

In der Bundesrepublik liegt die Gesetzgebungshoheit für die Steuern beim Bund [Art. 105 GG]. Nach Art. 106 GG stehen dem Bund das Aufkommen aus der Branntweinsteuer, der Mineralölsteuer, der Tabaksteuer, der Versicherungsteuer, der Kaffeesteuer, der Schaumweinsteuer, der Zuckersteuer, der Leuchtmittelsteuer, der Börsenumsatzsteuer, der Gesellschaftsteuer, der Wechselsteuer, der Teesteuer und der Salzsteuer zu. Die Länder erhalten das Aufkommen aus der Vermögensteuer, der Erbschaftsteuer, der Kraftfahrzeugsteuer, der Grunderwerbsteuer, der Feuerschutzsteuer, der Biersteuer und der Rennwett- und Lotteriesteuer. Den Gemeinden steht - bei eigenem Hebesatzrecht - das Aufkommen der örtlichen Verbrauchsteuern (z.B. Hundesteuer) und der Grund- und Gewerbesteuer zu.

Bund und Länder erhalten nach Art. 106, Abs. 6, GG einen Teil des Aufkommens der Gewerbesteuer. Im Gegenzug erhalten die Gemeinden 15 vH des Aufkommens an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer.

Am Aufkommen der Einkommensteuer (ohne Anteil der Gemeinden) und der Körperschaftsteuer sind der Bund und die Länder je zur Hälfte beteiligt. Die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens wird durch ein Bundesgesetz festgelegt [Biehl, 1983].

Das Verbundsystem ist in der Bundesrepublik stärker ausgeprägt als in der Schweiz. Es gibt auf der unteren Ebene nur wenig Autonomie bei der Steuerfestsetzung. Zusammen mit anderen Regelungen der Finanzverfassung, etwa der weniger stark ausgeprägten Koppelung der Ausgabeentscheidungen an Steuerfinanzierungsentscheidungen, dürfte dies die Ausgaben in der Bundesrepublik tendenziell höher ausfallen lassen.

### *9. Überblick über das schweizerische System der sozialen Sicherung*

Ein wesentlicher Unterschied zwischen der Bundesrepublik und der Schweiz besteht hinsichtlich des Systems der sozialen Sicherung. Dies kommt in den Ausgabenquoten deutlich zum Ausdruck. Die Relationen für 1982 betragen 16,9 im Vergleich zu 9,7 vH (Tabelle 35). Dies ist aber lediglich der statistisch-formale Aspekt. Interessanter sind die grundsätzlichen Regelungen der sozialen Sicherung, die dazu führen, daß die Schweiz relativ betrachtet so sehr viel weniger als die Bundesrepublik für die soziale Sicherheit aufwendet und offenbar dennoch eine gleiche Qualität der Absicherung erreicht.

Die schweizerische *Alters- und Hinterlassenenversicherung* (AHV) ist obligatorisch für die ganze Bevölkerung [Charles, 1984, S. 201]. Diejenigen Bürger (über 20 Jahre), die nicht erwerbstätig sind und keinen Lohn beziehen, zahlen Beiträge in Abhängigkeit von ihren sonstigen Einkünften; nicht erwerbstätige verheiratete Frauen zahlen keine Beiträge. Mit den Beiträgen wird - bei entsprechend niedrigem Beitragssatz (8,4 vH für Arbeitnehmer im Vergleich zu 18,5 vH (1984) in der Bundesrepublik) - lediglich ein Anspruch auf eine Altersrente erworben, die zur Sicherung des "Existenzbedarfs" ausreicht. Die Renten für Ehepaare sind um 50 vH höher als die Renten für Ledige, auch dann, wenn die Ehefrau Beiträge gezahlt hat. Prinzipiell wird die Rente bemessen nach den durchschnittlichen Einkünften in den Jahren, für die Beiträge ge-

zahlt worden sind, und nach der Dauer der Beitragszahlung. Für die Rentenhöhe bei normaler Beitragsdauer gibt es sowohl eine Unter- als auch eine Obergrenze. Die Renten sind (seit 1978) dynamisiert; je zur Hälfte bestimmen die Lohn- und die Preisentwicklung den Anpassungssatz. Die Einführung eines nach beiden Seiten flexiblen Rentenalters (statt des gegenwärtigen festen Alters von 62 Jahren bei Frauen und 65 Jahren bei Männern) bei versicherungsmathematisch berechneten Rentenabschlägen wird diskutiert [Charles, 1984, S. 203].

Das System operiert nach dem Umlageverfahren. Die laufenden Renten werden aus den laufenden Beiträgen finanziert, hinzu kommen aber Zuschüsse der Eidgenossenschaft und der Kantone (1982: 21,8 vH der Ausgaben der AHV, 1985: 19,6 vH) und Kapitalerträge und sonstige Einnahmen (1982: 3,0 vH, 1985: 3,1 vH).

Einen Anspruch auf eine zusätzliche Altersrente erwerben die abhängig Beschäftigten über das Unternehmen, in dem sie beschäftigt sind [Gygi, 1983]. Die beruflichen Vorsorgeeinrichtungen erhalten keine staatlichen Zuschüsse. Für die künftigen Betriebsrenten wird in der Regel nach Versicherungsprinzipien ein Kapitalstock aufgebaut. Die Renten werden versicherungsmathematisch berechnet. Im Jahr 1984 waren etwa 55 vH der abhängig Beschäftigten über die betriebliche Altersversorgung versichert, ab 1.1.1985 ist die Mitgliedschaft gesetzlich vorgeschrieben für alle Beschäftigten, deren jährlicher Lohn 17280 Schweizer Franken übersteigt. Die Bundesgesetzgebung über die berufliche Vorsorge (BVG) verpflichtet die Kantone, die Prämie für diese zweite Säule der Altersvorsorge von Steuern zu befreien [Neue Züricher Zeitung, 12.3.1985].

Über die staatliche und die berufliche Vorsorge hinaus treffen die Schweizer private Vorsorge. Sie ist bedeutsam vor allem für Personen, die nicht über die berufliche Vorsorge Ansprüche aufbauen, also für Selbständige und für Personen, die nicht erwerbstätig sind.

Eine allgemeine obligatorische *Invalidenversicherung* (IV) gibt es in der Schweiz seit dem 1.1.1960. Sie entspricht in Verwaltung und Finanzierung weitgehend der AHV; beide sind aber rechnungsmäßig getrennt. Die Invalidenrenten haben die gleiche Höhe wie die Altersrenten. Ein

Anspruch auf eine Vollrente besteht, wenn die Invalidität mindestens zwei Drittel beträgt.

Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV werden von den Kantonen gewährt, die für diesen Zweck vom Bund Subventionen erhalten. Ergänzungsleistungen werden bei Unterschreitung eines Mindesteinkommens gezahlt; sie sind den Leistungen der Sozialhilfe in der Bundesrepublik vergleichbar.

Die *Krankenversicherung* beruht in der Schweiz auf dem Prinzip der individuellen Versicherung. Sie ist (abgesehen von der Militärversicherung) kein obligatorisches System auf nationaler Ebene; allerdings sind die Kantone ermächtigt, die Versicherung für alle oder für bestimmte Gruppen ihrer Bevölkerung als obligatorisch zu erklären [Charles, 1984, S. 208] oder diese Kompetenz an ihre Gemeinden zu delegieren. Derzeit besteht folgende Situation (Stand 1985, Angaben des Bundesamts für Sozialversicherung, Bern):

- Die Kantone Neuenburg und Freiburg haben die Krankenpflegeversicherung für allgemein obligatorisch erklärt. Der Kanton Graubünden ist ähnlich weit gegangen, indem er nur Bestsitierte vom Obligatorium ausnahm. Der Kanton Jura hat den Grundsatz des allgemeinen Obligatoriums in seiner Verfassung verankert, aber noch nicht auf Gesetzesstufe verwirklicht. In der Zwischenzeit sind dort die Gemeinden zur Einführung von Obligatorien befugt;
- 13 Kantone (Appenzell A. Rh., Appenzell I. Rh., Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Genf, Luzern, St. Gallen, Solothurn, Tessin, Thurgau, Waadt, Wallis, Zug) haben das Obligatorium im ganzen Kantonsgebiet für bestimmte Bevölkerungsgruppen - vor allem für geringer bemittelte Erwachsene und ihre Kinder - eingeführt und teilweise an die Gemeinden delegiert;
- 5 Kantone (Bern, Schaffhausen, Schwyz, Uri, Zürich) haben diese Befugnis ganz ihren Gemeinden übertragen;
- 4 Kantone (Aargau, Glarus, Nidwalden, Obwalden) haben weder auf kantonaler noch auf Gemeindeebene ein Obligatorium eingeführt.

Aufgrund dieser kantonalen und kommunalen Vorschriften ist schätzungsweise ein Viertel der Wohnbevölkerung obligatorisch für Krankenpflege versichert. Ein Obligatorium besonderer Art schaffen ferner die in verschiedene Sozialversicherungsabkommen aufgenommenen Vorschriften, die die Arbeitgeber verpflichten, dafür zu sorgen, daß ihre ausländischen Arbeitnehmer einer Krankenversicherung beitreten.

Hinsichtlich des Versichertenkreises gibt es die unterschiedlichsten Ausgestaltungsvarianten bei den auf Kantons- und Gemeindeebene eingeführten Obligatorien. So kennt man z.B. Obligatorien für

- die gesamte Wohnbevölkerung,
- geringer bemittelte Erwachsene (und ihre Kinder),
- Ausländer mit beschränkter Aufenthaltsdauer,
- Arbeitnehmer in der Landwirtschaft,
- Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen (und ihre Kinder),
- ältere Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen,
- Kinder (allgemein oder von geringer bemittelten Eltern), Jugendliche, Schüler, Lehrlinge, junge Arbeitnehmer (allgemein oder mit niedrigem Einkommen).

Versicherungsträger sind die vom Bund anerkannten Kassen, die nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit betrieben werden. Man unterscheidet öffentliche (von Kanton, Kreis oder Gemeinde eingerichtete Kassen oder Kassen einer öffentlich-rechtlichen Anstalt oder Körperschaft) und private Kassen (Genossenschaften, Vereine oder Stiftungen). Die privaten sind entweder zentralisierte Kassen mit Sektionen oder Agenturen oder Betriebs-, Berufs- oder Berufsverbandskrankenkassen. Unter den etwa 450 selbständigen Kassen herrscht Wettbewerb. Sämtliche Kassen sind durch die allgemeine Subventionierung über Kopfbeiträge im Vergleich zu privaten Versicherungsunternehmen begünstigt. Es gibt betriebliche Vereinbarungen, die eine Verpflichtung zur Absicherung des Krankheitsrisikos vorsehen [Saxer, 1977, S. 121].

Es ist problematisch, den Sektor Krankenversicherung in den öffentlichen Sektor einzubeziehen (Tabellen 35 und 37). Der Unterschied zwischen der Staatsquote für die Schweiz und jener für die Bundesrepublik fällt um etwa 2,5 Prozentpunkte höher aus, wenn die anerkannten Krankenkassen der Schweiz als private Unternehmen betrachtet werden (Tabelle 35).

Der in jedem Fall große Unterschied in den Quoten für die Ausgaben der Krankenversicherung beruht wohl vor allem darauf, daß in der Schweiz marktwirtschaftliche Steuerungselemente eine weit größere Rolle spielen als in der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik. Dies kommt in verschiedenen Einzelregelungen zum Ausdruck. Die "soziale" Krankenversicherung der Schweiz deckt nur bestimmte Mindestleistungen ab; Ansprüche auf zusätzliche Leistungen können gegen zusätzliche Beiträge erworben werden. Die Beiträge werden in Grenzen nach dem Eintrittsalter, dem Geschlecht, örtlich bedingten Kostenunterschieden und auch nach den Einkommens- und Vermögensverhältnissen der Versicherten gestaffelt. Die Versicherten sind mit 10 vH, mindestens aber einem Festbetrag (Franchise für den Krankheitsfall oder für das ganze Jahr) an den Kosten der ambulanten Behandlung (Arzt- und Arzneikosten) beteiligt [Charles, 1984]. Die Kassen sind gesetzlich verpflichtet, solche Beteiligungsregelungen anzuwenden. Gegenwärtig wird eine höhere Selbstbeteiligungsquote erwogen. Es gibt keine Mitversicherung von Familienangehörigen. Versichert ist nur, wer eine eigene Mitgliedschaft besitzt. Etwa 98 vH der Bevölkerung sind bei anerkannten Krankenkassen versichert [Bundesamt für Statistik, e, 1984]. Die Bundeszuschüsse an die Kassen sind in der Regel abhängig von der Mitgliederzahl [Saxer, 1977, S. 137].

Relativ gering sind die Unterschiede zum deutschen System neuerdings bei der *Unfallversicherung* [Maurer, 1985]. Sie war in der Schweiz bis zum Jahresende 1983 nur für Arbeitnehmer in der Industrie und in der Landwirtschaft obligatorisch. Seit dem 1.1.1984 ist sie es für alle Arbeitnehmer. Die Selbständigen sind versicherungspflichtig, können sich aber auch für eine private Versicherung entscheiden. Die *Arbeitslosenversicherung* ist erst seit dem 1.4.1977 für alle Arbeitnehmer obligatorisch.

Familienleistungen werden in der Schweiz vor allem von den Kantonen gewährt und finanziert. Bundesgesetzlich geregelte und damit einheitliche Unterstützungen für die Familien gibt es nur für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und für Kleinbauern. Die kantonalen Ausgaben für Familienzulagen sind unterschiedlich hoch und werden allein durch Beiträge der Arbeitnehmer im Kanton finanziert. Diese Regelungen sind ein Beispiel für dezentral organisierte Einkommensumverteilung.

Nach der sog. Erwerbbersatzordnung haben Wehrpflichtige unter Ein- schluß der Angehörigen des Frauenhilfsdienstes und des Rotkreuzdienstes, die in der schweizerischen Armee Militärdienst leisten, für jeden besoldeten Dienstag Anspruch auf eine Entschädigung. Diese Zahlungen werden durch Beiträge finanziert, die nach den Prinzipien der AHV bzw. IV festgelegt werden [Saxer, 1977]. Im Jahr 1982 wurden *Erwerbbsausfallentschädigungen* an Wehr- und Zivilschutzpflichtige in Höhe von 569 Mill. gezahlt (0,3 vH des Bruttosozialprodukts), 1985 waren es 882 Mill. Schweizer Franken.

Das schweizerische Sozialversicherungssystem wird durch die Tätigkeit großer privater Sozialwerke ergänzt, von denen die wichtigsten (Pro Senectute, Pro Infirmis, Pro Juventute) von der Eidgenossenschaft beträchtlich subventioniert werden [Charles, 1984, S. 200].

Insgesamt läßt sich feststellen, daß zwei staatsrechtliche Momente das System der sozialen Sicherheit in der Schweiz maßgeblich geprägt haben [Saxer, 1977, S. 17-18]:

- 1) Die Tatsache, daß die Schweiz verfassungsrechtlich ein föderativer Staat ist, dessen Gliedstaaten gemäß der Bundesverfassung souveräne Staatsgebilde sind, mit der Konsequenz, daß der Zentralstaat (Bund) gesetzgeberisch nur aktiv werden darf, soweit er verfassungsrechtlich dazu ermächtigt ist, und alle Aufgaben, die verfassungsrechtlich nicht ausdrücklich dem Bund übertragen sind, Aufgaben der Kantone sind und
- 2) der Umstand, daß die Schweiz eine direkte Demokratie hat, in der das Volk unmittelbar an der Gesetzgebung beteiligt ist - durch das Rechtsinstitut des obligatorischen oder fakultativen Referendums und

durch das Institut der Volksinitiative, im Bund durch die Verfassungsinitiative und in den Kantonen auch durch die Gesetzesinitiative.

### 10. Zusammenfassung

Um die konkrete Frage zu beantworten, in welchem Ausmaß Staatsausgaben in der Bundesrepublik gekürzt werden können, kann man das Ausgabenniveau verschiedener Länder vergleichen und Abweichungen messen. Letztlich muß man ein Land festlegen, dessen Ausgabenniveau deshalb für wünschenswert gehalten wird, weil es bei ähnlichen wirtschaftlichen Ergebnissen (wie z.B. Einkommen pro Kopf) mit weniger Staatseingriffen und Staatsausgaben auskommt.

Zum Vergleich mit der Bundesrepublik eignet sich die Schweiz, ein Nachbarland mit vergleichbarem Wohlstand. Die geographischen Besonderheiten der Schweiz deuten eher auf einen hohen Infrastrukturbedarf und damit auf relativ hohe Staatsausgaben - etwa im Verkehrsbereich - hin.

Die schweizerische Staatsquote (gemessen an den laufenden Ausgaben des Staates im Sinne der VGR) ist etwa 27 vH niedriger als die Quote für die Bundesrepublik (Tabelle 35). Dies läßt den Schluß zu, daß die Staatsausgaben in der Bundesrepublik - jedenfalls auf mittlere Sicht - um 27 vH gekürzt werden können, ohne daß negative gesamtwirtschaftliche Wirkungen zu befürchten wären.

Die Staatsquote der Bundesrepublik war schon in der Vergangenheit höher als jene der Schweiz. Der Abstand war freilich geringer; er hat sich seit 1970 sowohl für den Sektor Gebietskörperschaften als auch für den Sektor Sozialversicherung vergrößert.

Der Unterschied der Staatsquoten zu Beginn der 80er Jahre fällt ähnlich aus, wenn man dem Vergleich nicht die Ausgaben gemäß den VGR, sondern die Ausgaben gemäß der Finanzstatistik zugrunde legt. Dies ist notwendig, wenn man Unterschiede in den einzelnen Bereichen staatlicher Aktivitäten erkennen will, setzt aber umfangreiche Umrechnungen vor-

aus, weil der deutschen und der schweizerischen Finanzstatistik unterschiedliche Systematiken zugrunde liegen.

Wesentlich für den Unterschied der Staatsquoten ist der Unterschied im Aufgabenbereich Soziale Sicherheit. Reichlich 10 Prozentpunkte des Quotenunterschieds von 13 bis 15 Prozentpunkten in den Jahren 1982 und 1983 entfallen statistisch auf diesen Bereich. Innerhalb des Bereichs Soziale Sicherheit unterscheiden sich die Bundesrepublik und die Schweiz erheblich im Niveau der Ausgaben für die Rentenversicherung, die Krankenversicherung, die Arbeitslosenversicherung und die Familien-, Sozial- und Jugendhilfe. In der Schweiz ist das Vertrauen auf marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismen und auch in die Fähigkeit des Individuums zur Eigenvorsorge gegen die Wechselfälle des Lebens ausgeprägter.

Im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt sind in der Schweiz die Ausgaben für Politische Führung und zentrale Verwaltung, für Verteidigung, Wohnungswesen und Raumordnung sowie Allgemeine Finanzwirtschaft (Zinsen auf Staatsschulden etc.) wesentlich geringer.

Bedeutsam für das insgesamt relativ geringe Niveau der Staatsausgaben in der Schweiz ist die Festlegung der Staatsaufgaben in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Diese Verfassung basiert auf ausgeprägt liberalen Vorstellungen und betont vor allem die Rechte der Individuen wie Handels- und Gewerbefreiheit und Privateigentum.

Wichtig ist auch die relativ zur Bundesrepublik insgesamt weniger zentrale Aufgabenzuordnung. Kantone und vor allem Gemeinden haben in den Aufgabenbereichen Politische Führung und zentrale Verwaltung sowie Öffentliche Sicherheit und Ordnung mehr Kompetenzen als die Länder und Gemeinden in der Bundesrepublik. Werden öffentliche Aufgaben der untersten föderativen Ebene übertragen, die sie erfüllen kann, so werden die Kosten der Information, der Koordination oder der Auführung vergleichsweise geringer ausfallen. Auch gibt es mehr Kontrollmechanismen, wenn man öffentliche Leistungen dezentral anbietet. So verschärft Dezentralisierung den Wettbewerb sowohl zwischen den Politikern als auch zwischen den Behörden, denn Steuerzahler könnten in Gemeinden

mit niedrigerer Steuerbelastung abwandern. Die Ausgabenquote eines Landes wird daher sowohl für einen bestimmten Ausgabenbereich als auch in ihrer Gesamtheit um so geringer sein, je mehr öffentliche Aufgaben im föderativen Staat bei den unteren Gebietskörperschaften angesiedelt werden.

Einen Einfluß auf die Höhe der Ausgabenquote hat wohl auch die Tatsache, daß schweizerische Gebietskörperschaften generell relativ klein sind, ein bedeutsamer Unterschied, den die Gebietsreform der 70er Jahre in der Bundesrepublik noch vergrößert hat.

Ebenso wie die Aufteilung auf die föderativen Ebenen hat die Art des politischen Entscheidungsprozesses Auswirkungen auf das Niveau der öffentlichen Ausgaben. Die Schweiz vertraut in vieler Hinsicht auf mehr direkte Demokratie. Obligatorisches Referendum, fakultatives Referendum und Initiativen sind auf allen Ebenen von großer Bedeutung. Dies dürfte dazu beitragen, daß die alloкатive Effizienz verbessert wird und die Staatsausgaben insgesamt vergleichsweise gering ausfallen.

Kennzeichnend für föderalistische Staaten ist, daß jede Ebene über eigene Finanzquellen verfügt, die erforderlich sind, damit sie ihre Aufgaben wahrnehmen kann, und zwar in dem Maße, wie es die Bürger für erforderlich halten. Nur so können nämlich Finanzierungszwänge verhindert werden. Die schweizerische Finanzverfassung wird dieser Anforderung in höherem Maße gerecht als die deutsche. So gibt es kantonale und kommunale Einkommen- und Vermögensteuern; die Warenumsatzsteuer, die 1983: 14 vH des gesamten Steueraufkommens der Schweiz ausmachte und damit ein ähnliches Gewicht hatte wie die deutsche Umsatzsteuer (1983: 27 vH), steht dem Bund allein zu und nicht etwa dem Bund (einschließlich der EG-Anteile) und den Ländern wie in der Bundesrepublik. Die relativ stärkere Stellung des Trennsystems im Vergleich zu Steuerverbundlösungen dürfte zur insgesamt niedrigeren Staatsquote der Schweiz beitragen. In die gleiche Richtung wirkt wohl, daß die Befugnis des Bundes, die Wehrsteuer und die Warenumsatzsteuer zu erheben, die zusammen 58 vH der Steuereinnahmen des Bundes ausmachen, gemäß einer Verfassungsvorschrift immer nur zeitlich befristet eingeräumt wird; auch die Steuersätze sind verfassungsmäßig fixiert. Schließ-

lich sind die Folgen der kalten Progression für die Steuer auf das Einkommen der natürlichen Personen per Verfassungsauftrag periodisch auszugleichen. Diese Regelungen dürften das Ausgabenniveau insgesamt dämpfen.

Eine spezifische Eigenart der Schweiz ist das sog. Milizsystem. Zahlreiche öffentliche Aufgaben werden neben- oder ehrenamtlich wahrgenommen. Dies betrifft auf Bundesebene insbesondere die Armee, den Zivilschutz, die Justiz und die Verwaltung; auch die gesetzgebende Versammlung der Eidgenossenschaft ist eine nach dem Milizgedanken organisierte Institution.

Insgesamt kann gefolgert werden, daß in der Bundesrepublik in erheblichem Maße Mittel eingespart werden könnten, wenn in verschiedenen Bereichen schweizerische Verhältnisse zum Vorbild genommen würden. Gefordert wäre, soweit es um die Ausgestaltung der sozialen Sicherung geht, vor allem der Bund, der über die entsprechende Gesetzgebungskompetenz verfügt.

## **II. Ausgaben der Bundesländer und der Gemeinden**

### *1. Vorbemerkungen*

Die bisherigen Analysen galten zwei Fragestellungen:

- 1) Steigen die öffentlichen Ausgaben zum Jahresende an (Dezemberfeier) und kann daraus der Schluß gezogen werden, daß Mittel verschwendet werden?
- 2) Wie schneidet die Bundesrepublik ab, wenn ihre öffentlichen Ausgaben mit denen der Schweiz verglichen werden?

Die Analyse zur zweiten Fragestellung hat ergeben, daß die Ausgaben des Staates sowohl für viele vergleichbare Zwecke als auch insgesamt in der Schweiz geringer als in der Bundesrepublik ausfallen. Dies wurde auf unterschiedliche institutionelle Vorkehrungen zurückgeführt, und es

wurde der Schluß gezogen, daß auch in der Bundesrepublik erhebliche öffentliche Mittel eingespart werden könnten, wenn schweizerische Vorbilder übernommen würden. Die Untersuchungen zur ersten Fragestellung zeigten für Bund, Länder und Gemeinden in der Bundesrepublik, daß für zahlreiche Ausgaben ein deutlicher, teils sehr kräftiger Anstieg zum Jahresende beobachtet werden kann, der sich sachlich nicht rechtfertigen läßt. In solchen Fällen kann die Hypothese vom Dezemberfieber nicht zurückgewiesen werden; mithin müssen überflüssige Ausgaben und Verschwendung vermutet werden. Weiterhin ergab die vergleichende Analyse beträchtliche Unterschiede beim Ausmaß solcher unnötigen Ausgaben zwischen den Ländern und zwischen den Gemeinden der jeweiligen Länder.

Bei beiden Fragestellungen wurden Ausgabedifferenzen und ihre Bestimmungsgründe untersucht, und zwar im ersten Fall intertemporale Differenzen, die dann für die Länder und für die Gemeinden der Länder verglichen wurden. Im zweiten Fall waren es Differenzen zwischen der Bundesrepublik und der Schweiz. Es war von den Ansätzen her nicht beabsichtigt (und auch methodisch und statistisch nicht möglich), Bestimmungsgründe für die absolute Höhe der Ausgaben, also nicht nur der Ausgabedifferenzen, herauszuarbeiten. Dies wird nun im folgenden zuerst für die Bundesländer und danach für ausgewählte Gemeinden der Bundesrepublik getan. Zu diesem Zweck werden zunächst die wichtigsten sachlichen Determinanten diskutiert, die für die Erklärung der öffentlichen Ausgaben herangezogen werden können, und es wird analysiert, wie sie, auch angesichts der Datenverfügbarkeit, im einzelnen in die ökonomischen Berechnungen eingehen können. Im Anschluß daran wird ermittelt, welche Teile der Ausgaben nicht auf sachliche Bestimmungsgründe zurückgeführt und damit eingespart werden können.

## 2. Theoretische und methodische Überlegungen

### a. Ökonomische Bestimmungsgründe für die Höhe der Staatsausgaben

So wie für privat angebotene Güter läßt sich auch für vom Staat bereitgestellte Leistungen die Hypothese formulieren, die mengenmäßige Nach-

frage  $q_j$  eines Individuums  $j$  hänge von seinem Einkommen ( $y_j$ ) und vom relativen Preis ( $p_i$ ) des Gutes bzw. der Leistung  $i$  ab:

$$[1] \quad q_{ij} = f(p_i, y_j)$$

Staatliche Leistungen konkurrieren damit aus der Sicht der Haushalte mit privaten Angeboten, verschiedene staatliche Leistungen konkurrieren untereinander. Das bedeutet, daß Entscheidungen über den Umfang und die Zusammensetzung der angebotenen Güter und Dienstleistungen im öffentlichen Sektor gemäß fundamental gleichen Prinzipien getroffen werden wie im privaten Sektor und daß Postulate der traditionellen Konsumtheorie, die empirisch vielfach erhärtet worden sind, zur Erklärung der Mittelverwendung im Staatssektor beitragen könnten (1). Es gibt inzwischen eine Reihe von Untersuchungen für den Staatsbereich, in denen entsprechend verfahren wurde [etwa Borchherding, Deacon, 1972].

Gegen sie wurden verschiedene Einwände geltend gemacht. So sind relative Preise für staatliche Leistungen und das Pro-Kopf-Einkommen letztlich nicht unabhängig vom Ausmaß der staatlichen Leistung. Exogen und endogen gesetzte Variable sind interdependent [Bahl, Wasylenko, Johnson, 1980]. Bestimmte staatliche Leistungen, insbesondere staatliche Transfers und Subventionen, können die individuelle Motivation schwächen und so die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere die Einkommensentwicklung, beeinträchtigen. Solchen Einwänden könnte nur im Rahmen eines simultanen Angebot-Nachfrage-Modells Rechnung getragen werden, das aber schon wegen Datenmangels nicht erstellt werden kann [vgl. aber Inman, 1978].

Datenmangel erzwingt außerdem einige Modifikationen des Ansatzes. Tatsächlich sind nämlich die Preise für die vom Staat angebotenen Güter und Dienstleistungen nicht bekannt. Dies bedeutet, daß relative Preise

---

(1) "It is at least plausible that public sector allocations will obey the following two postulates of traditional consumer theory: negativity of consumption responses to (compensated) own price changes and zero degree homogeneity of demands in all prices and income" [Deacon, 1978, S. 184].

für staatliche Leistungen im Vergleich zu privaten nicht berechnet und nicht explizit bei der Abschätzung der Nachfrage berücksichtigt werden können.

Für die geplanten Regressionsuntersuchungen im Querschnitt der Länder ist dies insofern wichtig, als die Relationen zwischen staatlichen und privaten Preisen von Bundesland zu Bundesland durchaus verschieden sein können, z.B. deshalb, weil die Preise für Grundstücke nicht gleich hoch sind. Allerdings scheinen insgesamt gesehen die Preisniveaus für die Lebenshaltung privater Haushalte zwischen den Bundesländern nicht sehr stark zu differieren [Rostin, 1979]. Die Einkommen im öffentlichen Dienst, die für die Kosten und somit die Preise staatlicher Güter und Dienstleistungen wichtig sind, unterscheiden sich in den jeweils gleichen Vergütungs- und Besoldungsgruppen interregional nicht; doch können selbst bei identischen Angeboten öffentlicher Leistungen die Kosten letztlich verschieden hoch ausfallen, z.B., weil die Struktur des dabei eingesetzten Personals oder die Effizienz bei der Leistungserstellung nicht gleich sind. Dem kann nicht Rechnung getragen werden, weil Informationen darüber nicht vorliegen. Für die Regressionsuntersuchungen im Querschnitt der Gemeinden werden Ersatzgrößen für die relativen Preise verwendet.

Bezüglich der Preise für staatliche Leistungen ist ferner wichtig, wie groß ein Land oder eine Gemeinde gemessen an der Einwohnerzahl ist. Viele Güter können nur mit einem Fixkostenblock produziert werden. Die Folge ist, daß, *ceteris paribus*, die durchschnittlichen Kosten je Produkteinheit über einen weiten Bereich mit der Zahl der Konsumenten (der Einwohner) fallen (vgl. aber S. 150 f.).

Außerdem können bei der Bereitstellung staatlicher Leistungen (einschließlich sozialer Leistungen wie Transfers an Haushalte) zunehmende Skalenerträge auftreten, so daß die Preise wiederum mit der Zahl der Einwohner abnehmen können. Ähnlich verhält es sich, wenn Gebietskörperschaften natürliche Monopole wahrnehmen, für die typisch ist, daß die Grenz- und die Durchschnittskosten mit der Ausbringungsmenge fallen.

Besonders bedeutsam ist die Landes- oder Gemeindegröße schließlich, wenn öffentliche Stellen öffentliche Güter (Kollektivgüter) produzieren. Reine öffentliche Güter sind dadurch gekennzeichnet, daß sie von einem zusätzlichen Konsumenten genutzt werden können, ohne daß der Nutzen der bisherigen Konsumenten beeinträchtigt wird [Samuelson, 1954; Sohen, 1976]. Die Produktionskosten sind dann unabhängig von der Zahl der Konsumenten. Dies ist ein starker Unterschied zu privaten Gütern. Viele Güter lassen sich nicht eindeutig der einen oder anderen Art zuordnen, sondern weisen in größerem oder kleinerem Ausmaß Eigenschaften privater bzw. öffentlicher Güter auf.

Formal lassen sich die Unterschiede so darstellen: Von dem mengenmäßigen Gesamtangebot eines Gutes ( $X$ ) profitiert ein Individuum in Abhängigkeit von der Zahl der Konsumenten  $N$  im Ausmaß  $X / N^\alpha$ . Dabei ist  $\alpha = 1$  für rein private Güter,  $0$  für rein öffentliche Güter und  $0 < \alpha < 1$  für andere Güter. Eine bestimmte Menge eines Gutes mit  $\alpha < 1$  wird (bei proportionaler Finanzierung) für ein Individuum mit zunehmender Bevölkerung immer billiger; die Nachfrage wird daher einerseits bei größerer (kleinerer) Bevölkerung höher (geringer) sein. Je stärker andererseits die Kollektivguteigenschaft ausgeprägt ist, desto weniger müssen das Gesamtangebot und damit die Gesamtausgaben ausgeweitet werden, damit die Nachfrage aller Individuen gedeckt werden kann.

Alle diese Gründe sprechen dafür, die Einwohnerzahl mit in den Ansatz aufzunehmen. Sie kann als Substitut für die direkte Berücksichtigung der relativen Preise in jenen Fällen angesehen werden, in denen die Preise für staatliche Leistungen - bei gegebenen Preisen für private Leistungen - mit zunehmender Bevölkerung sinken.

Ähnlich wie die größere Einwohnerzahl kann auch eine größere Einwohnerdichte Kosten- und Preisvorteile für öffentliche Leistungen begründen. Solche in der regionalwissenschaftlichen Forschung theoretisch und empirisch gut belegten Argumente betreffen z.B. die Tatsache, daß in Agglomerationen die Nutzungskosten für öffentliche Einrichtungen geringer ausfallen als sonst, weil der Zugang zu ihnen leichter ist. Mithin werden solche Einrichtungen mehr nachgefragt mit der Folge, daß die

Kosten je Nutzer geringer sind. Deswegen wird neben der Einwohnerzahl auch die Einwohnerdichte in den Ansatz einbezogen.

Das Fehlen der Preise bedingt auch, daß nicht das Volumen der vom Staat angebotenen Güter und Dienstleistungen als endogene Variable in die regressionsanalytischen Untersuchungen eingehen kann, sondern die nominalen staatlichen Ausgaben als unabhängige Variable verwendet werden müssen.

Durch diese Modifikationen ergibt sich für die Nachfrage eines Individuums nach staatlichen Leistungen der folgende Ansatz:

$$[2] \quad a_{ij} = q_{ij} \cdot p_i = f(Y_j, N, D)$$

Dabei bezeichnet  $a_{ij}$  die nominale Nachfrage des Individuums  $j$  nach Gut oder Dienstleistung  $i$ ,  $Y_j$  sein Einkommen und  $N$  und  $D$  die Einwohnerzahl und -dichte des Bundeslandes (der Gemeinde), in dem (der) es lebt. Summiert man  $a_{ij}$  und  $Y_j$  für alle Individuen einer Gebietseinheit auf und dividiert durch die Einwohnerzahl, dann läßt sich für das durchschnittliche Individuum formulieren

$$[3] \quad \frac{\sum a_{ij}}{N} = f\left(\frac{\sum Y_j}{N}, N, D\right) \text{ oder}$$

$$[3'] \quad \frac{A_i}{N} = f\left(\frac{Y}{N}, N, D\right)$$

Die Pro-Kopf-Ausgaben in einer Region für Gut  $i$  hängen somit vom Durchschnittseinkommen in der Region, ihrer Einwohnerzahl sowie der Bevölkerungsdichte ab (1).

Bei den empirischen Untersuchungen für die Pro-Kopf-Ausgaben im Querschnitt der Regionen wird eine multipel-logarithmische Funktion (isoelastischer Ansatz) zugrunde gelegt, so daß sich (mit  $K$  als einer Konstanten) schreiben läßt:

---

(1) Zum Problem der Spezifikation der Gleichung vgl. auch Munley, Greene [1978].

$$[4] \quad \frac{A_i}{N} = K \left(\frac{Y}{N}\right)^n N^r D^s$$

Dabei bezeichnen  $n$ ,  $r$  und  $s$  die Elastizitäten der Ausgaben für die Leistung  $i$  bezüglich Einkommen, Einwohnerzahl und Einwohnerdichte. Ein solcher isoelastischer Ansatz erscheint aus sachlichen Gründen angebracht. Er trägt dem Denken in relativen Änderungen Rechnung, das bei Ausgabeentscheidungen im öffentlichen Bereich zu dominieren scheint.

Für ein bestimmtes Jahr erhält man somit für den logarithmierten isoelastischen Zusammenhang zwischen den nominalen Ausgaben ( $A_i$ ) pro Kopf, dem nominalen Einkommen ( $Y$ ) pro Kopf, der Bevölkerung ( $N$ ) und der Bevölkerungsdichte ( $D$ ):

$$[5] \quad \ln \left(\frac{A_i}{N}\right) = \ln K + n \ln \left(\frac{Y}{N}\right) + r \ln N + s \ln D$$

#### b. Öffentliche Ausgaben und Kürzungspotentiale

Wie hoch die Potentiale für Ausgabenkürzungen ausfallen, hängt entscheidend davon ab, was als Norm verwendet wird. Werden die Ausgaben der einzelnen Länder oder Gemeinden im Querschnitt in Abhängigkeit von den diskutierten Einflußfaktoren regressionsanalytisch bestimmt, so bieten sich zwei Verfahrensweisen an:

- 1) Das Durchschnittsniveau der Ausgaben einzelner Regionen, das in der Regressionsfunktion zum Ausdruck kommt, wird als Norm angesehen.
- 2) Die Ausgaben, die das Bundesland mit den am stärksten vom Regressionsniveau (Durchschnittsniveau) nach unten abweichenden Ausgaben pro Kopf bei den jeweiligen Werten für die ökonomischen Bestimmungsfaktoren in den jeweiligen Ländern aufweist, werden als Maßstab genommen.

Im ersten Fall ergeben sich Einsparpotentiale nur dort, wo Ausgaben der Länder oder Gemeinden den Durchschnitt übersteigen. Sparsam im eigentlichen Sinn ist aber die Gebietskörperschaft, die angesichts der gegebenen, im Regressionsansatz berücksichtigten, ökonomischen Determinanten des Ausgabenniveaus am wenigsten Mittel für eine bestimmte Aus-

gabeart oder für einen bestimmten Aufgabenbereich aufwendet. Sparsam ist also die Region, die am weitesten unterhalb der Regressionsebene angesiedelt ist. Diese Region und ihre Ausgabenverhältnisse werden bei der Analyse der Einsparpotentiale vor allem als Norm herangezogen (zweiter Fall). "The gap that remains after we have exhausted all of the economic elements that might reflect genuine demands of the people for expanded governmental services is ... the margin for potential correction, the margin for reduction that might be accomplished with net benefits to most of the citizenry. We need not, in fact, be greatly concerned if governmental growth could somehow be limited to the rates required to allow responsible and responsive adjustment to the demand-increasing factors. We become properly concerned when observed rates of increase clearly exceed these limits,... It is this margin that must be tackled with corrective measures" [Buchanan, 1977, S. 10 f.]. Ergänzend sollen aber auch Kürzungspotentiale gemäß Fall 1 berechnet werden.

Die Argumentation in Abschnitt C.II.2.a zielt darauf ab, Ausgabenunterschiede festzustellen, die auf ökonomische Faktoren zurückgeführt werden können. Verbleibende Ausgabenunterschiede haben politisch-institutionelle Gründe, beruhen also z.B. auf Unterschieden in der Effizienz der Leistungserstellung, Unterschieden im Aufgabenvolumen (Zahl und/oder Qualität der Leistungen), Unterschieden im Ausmaß der "Bürokratie" der Verwaltung sowie Unterschieden in den Verzerrungen im politischen Willensbildungsprozeß. Solche Einflüsse sind aus ökonomischer Sicht nicht zu rechtfertigen. Daraus resultierende Ausgabenunterschiede kennzeichnen also das aus ökonomischer Sicht gerechtfertigte Potential für Kürzungen bei den jeweiligen Ausgaben der Bundesländer oder Gemeinden.

#### c. Politisch-institutionelle Bestimmungsgründe für die Höhe der Staatsausgaben

Die Ergebnisse ökonometrischer Analysen der Determinanten der Staatsausgaben bei Berücksichtigung allein ökonomischer Faktoren können dadurch verzerrt sein, daß politisch-institutionelle Faktoren einen Einfluß

haben. Letztere können die Regressionskoeffizienten für die ökonomischen Variablen verzerren. Je mehr solchen Störeinflüssen Rechnung getragen werden kann, desto schärfer können die Einflüsse der ökonomischen Variablen herausgearbeitet werden. Inwieweit das tatsächlich gelingen kann, hängt davon ab, in welchem Maße die einzelnen unabhängigen Variablen miteinander korrelieren.

Politisch-institutionelle Faktoren können freilich Ausgabenunterschiede nicht rechtfertigen. Sie dürfen daher bei der sich anschließenden Berechnung des Potentials für Ausgabenkürzungen nicht berücksichtigt werden. Mit einer diese Faktoren einbeziehenden Regressionsanalyse läßt sich möglicherweise aber im Nebeneffekt erreichen, daß man bestimmte Ausgabenkürzungen für eine Region nicht nur mit dem Verweis auf das Ausgabegebaren anderer Regionen, sondern auch mit dem Verweis auf abweichende (ausgabenerhöhende) politisch-institutionelle Faktoren begründen kann, sofern sich nämlich ein signifikanter Einfluß politisch-institutioneller Faktoren nachweisen läßt.

Als solche Faktoren kommen vor allem in Betracht [Borcherding, 1977; Niskanen, 1971; Meltzer, Richard, 1981; Peacock, 1983]:

- Verhalten der Bürokratie (Eigeninteressen der Bürokratie),
- Parteizugehörigkeit der Mitglieder der Regierung oder Regierungskoalition,
- relative Bedeutung von Interessengruppen,
- Verschwendung von Ressourcen mangels Wettbewerb bei der Leistungserstellung,
- Unterschiede in der Verfassung und
- Regelung der Finanzbeziehungen zwischen den einzelnen föderativen Ebenen (z.B. Zuordnung einzelner Steuerarten, Aufteilung des gemeinsamen Steueraufkommens, Finanzausgleichsmechanismen).

In der empirischen Untersuchung können freilich lediglich bestimmte Finanzausgleichsmechanismen und - bei der Analyse der Gemeindeausgaben - Verfassungsregelungen dargestellt und ihre Wirkungen untersucht werden. Daten für die übrigen Faktoren liegen nicht vor.

#### d. Ein besonderes Problem: Finanzbeziehungen zwischen den föderativen Ebenen

Finanzausgleichsmechanismen können allokatiospolitisch begründet sein. Es mag Ausgaben von Gebietskörperschaften geben, von denen nicht nur eigene, sondern auch die Einwohner anderer Länder profitieren. So kann es bei gegebener föderalistischer Struktur gerechtfertigt sein, über einen Finanzausgleich jenen Ländern oder Gemeinden zweckgebundene finanzielle Mittel zukommen zu lassen, die durch ihre Ausgaben positive externe Effekte verursachen. Es dürfte allerdings sehr schwer sein, das angemessene Ausmaß eines solchen Finanzausgleichs festzulegen, zumal in der Regel Gebietskörperschaften, die positive Externalitäten bewirken, ihrerseits auch durch solche Effekte begünstigt werden oder an anderer Stelle negative Externalitäten auslösen. In der Praxis wird der Finanzausgleich im allgemeinen auch nicht allokatiostheoretisch, sondern verteilungspolitisch motiviert. Er bewirkt, daß die Empfänger mehr Mittel ausgeben können, als der Nachfrage der Einwohner nach staatlichen Leistungen entspräche, wenn sie sie selbst finanzieren müßten, und die Geber entsprechend weniger. Zweckgebundene Zuweisungen könnten auch zusätzliche eigene Ausgaben auslösen, die sonst unterblieben, denn diese Zuweisungen verbilligen bestimmte Projekte künstlich.

Wie die Zuweisungen das Ausgabenniveau und die Ausgabenstruktur beeinflussen, hängt von der Art der Zuweisungen ab. Sie können nicht nur als fester Betrag gewährt werden, sondern auch proportional zu den Ausgaben.

Allgemeine Zuweisungen können den gleichen Einfluß auf das Ausgabeverhalten haben wie eine Erhöhung des Einkommensniveaus. Sind sie bereits Teil des Staatshaushalts und ist eine Besteuerung der Bürger der Empfängerregion nicht erforderlich, so können sie sogar einen größeren Einfluß haben als ein äquivalentes Mehr an privatem Einkommen aller Bürger des Landes. Unter solchen Umständen ist es dann zweckmäßig, die Zuweisungen als zusätzliche Variable zum Einkommensniveau in das Modell einzuführen. Faßte man die Summe aus Einkommen und (positiven oder negativen) allgemeinen Zuweisungen (pro Kopf) zu nur einer erklärenden Variablen zusammen, dann wäre es nicht möglich, solche Effekte zu berücksichtigen. Ein theoretisches Modell, das, anders als

konventionelle Modelle [Bahl, Johnson, Wasylenko, 1980, S. 77-80], den unterschiedlichen Einfluß des Einkommens und der festen Zuweisungen auf die Staatsausgaben berücksichtigt, hat Barro [1972] entwickelt. Eine getrennte Berücksichtigung von Zuweisungen und Einkommen ist aber auch deshalb sinnvoll, weil nicht ausgeschlossen werden kann, daß der Einfluß der Zuweisungen auf die Ausgaben möglicherweise in verschiedenen Fällen schwächer ist als der des Einkommens.

### 3. Berechnungen für die Bundesländer

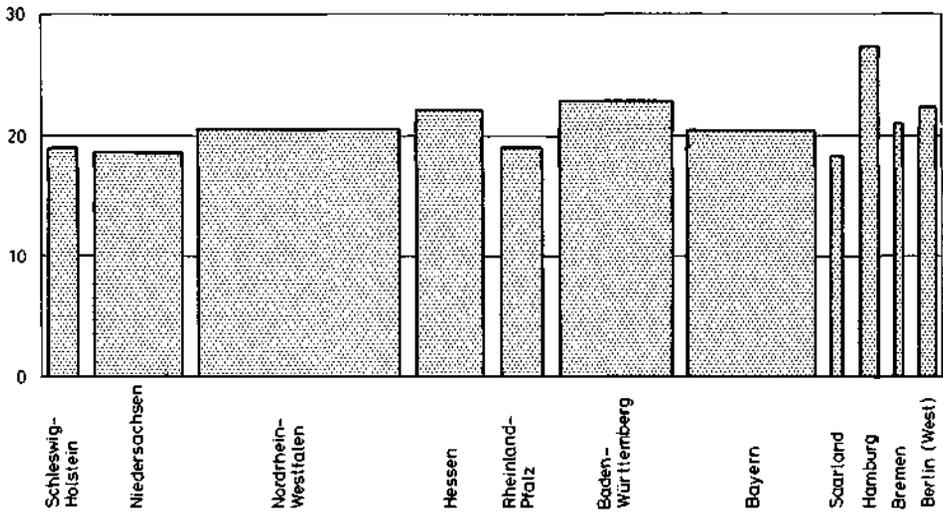
#### a. Datenbasis

Die in der folgenden Untersuchung verwendeten Einkommensdaten sind jene aus den Anfang 1985 revidierten Sozialproduktberechnungen der Länder [zur Konzeption vgl. Münzenmaier, Räth, 1984]. Das Einkommensniveau in den einzelnen Bundesländern sowie deren relative Bevölkerungsgröße im Jahr 1983 sind in Schaubild 3 dargestellt. Relativ hoch ist das Pro-Kopf-Einkommen in Hessen, Baden-Württemberg, Hamburg und Berlin.

Die Daten für die Länderausgaben in den Jahren 1980-1983 sind vergleichbar; Änderungen in den Zuordnungen von Haushaltspositionen zu Aufgabenbereichen wurden nicht vorgenommen [Statistisches Bundesamt, e, 1981, 1982, 1983, jeweils Vorbemerkung].

Der Untersuchung für die Länderausgaben liegen die Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik zugrunde, während bei dem intertemporalen Ausgabenvergleich die Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik verwendet wurden. Zunächst ist zu klären, wie die Ausgaben der Länder abgegrenzt werden sollen. Es kommen prinzipiell die Bruttoausgaben, die Gesamtausgaben und die Nettoausgaben der Länder bzw. der Gemeinden in den Ländern in Betracht [Statistisches Bundesamt, e]. Die Bruttoausgaben eines Landes umfassen alle im Zuge der Aufgabenerfüllung getätigten Ausgaben (ohne Ausgaben für die besonderen Finanzierungsvorgänge). Die Gesamtausgaben eines Landes entsprechen der Differenz aus den Bruttoausgaben und den von der gleichen Darstellungsebene (von

Schaubild 3 - Volkseinkommen pro Kopf in den Bundesländern 1983  
(1000 DM) (a)



(a) Breite der Stäbe proportional zur Bevölkerungsgröße.

anderen Ländern) empfangenen Zahlungen. Die Gesamtausgaben eines Bundeslands umfassen also alle Mittel, die das Land zur Erfüllung seiner Aufgaben einsetzt, unabhängig davon, welche *anderen* öffentlichen Bereiche zur Ausgabenfinanzierung beitragen (Erfüllungsprinzip); Zahlungen eines anderen Bundeslands sind aber nicht enthalten. Die Gesamtausgaben sind identisch mit den Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge in der sog. gesamtwirtschaftlichen Darstellungsweise des Haushalts, umfassen also Ausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung [Essig, 1984b; Neubauer, 1983]. Die Nettoausgaben eines Bundeslands sind die Gesamtausgaben abzüglich der Zahlungen von *anderen* öffentlichen Sektoren (Bund, Gemeinden). Sie zeigen die aus eigenen Quellen zu finanzierenden Ausgaben an (Belastungsprinzip).

Die Gesamtausgaben der Länder werden nach Ausgabearten getrennt untersucht; quantitativ geringfügige Ausgabearten werden ebenso wie die (von der Kreditaufnahme in der Vergangenheit abhängigen) Zinsen auf

Tabelle 39 - Ausgaben der Bundesländer nach Ausgabearten 1982 -  
Gesamtausgaben

	Mill. DM	vH
11 Personalausgaben	90510,8	41,5
12 Laufender Sachaufwand	18076,6	8,3
13 Zinsausgaben		
131 an öffentlichen Bereich	235,2	0,1
132 an andere Bereiche	13600,0	6,2
14 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse		
141 an öffentlichen Bereich	32795,3	15,0
142 an andere Bereiche	22787,0	10,5
15 Schuldendiensthilfen		
151 an öffentlichen Bereich	529,0	0,2
152 an andere Bereiche	2070,9	1,0
18 abzüglich Zahlungen von gleicher Ebene	2650,7	-1,2
19 Ausgaben der laufenden Rechnung	177954,1	81,6
21 Sachinvestitionen	9306,2	4,3
22 Vermögensübertragungen für Investitionen		
221 an öffentlichen Bereich	12559,9	5,8
223 an andere Bereiche	10718,2	4,9
224 Sonstige	129,7	0,1
23 Darlehen		
231 an öffentlichen Bereich	270,0	0,1
232 an andere Bereiche	4783,0	2,2
24 Erwerb von Beteiligungen und dgl.	1618,2	0,7
25 Tilgungsausgaben an öffentlichen Bereich	637,5	0,3
28 abzüglich Zahlungen von gleicher Ebene	27,5	0
29 Ausgaben der Kapitalrechnung	39995,1	18,4
45 Ausgaben insgesamt (ohne solche für besondere Finanzierungsvorgänge)	217949,2	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt [e]; eigene Berechnungen.

öffentliche Schulden vernachlässigt. Tabelle 39 gibt einen Überblick über die Größenordnungen im Jahr 1982. Um auch Einsparmöglichkeiten im Sinne einer Nettoentlastung der jeweiligen Länderhaushalte zu ermitteln, werden die Nettoausgaben der Länder nach Aufgabenbereichen getrennt untersucht. Tabelle 40 vermittelt einen Überblick über die betreffenden Ausgaben im Jahr 1983. Der Untersuchung der Gemeindeausgaben liegen die Gesamtausgaben zugrunde. Das methodische Vorgehen ist bei der Untersuchung der Gesamtausgaben und der Nettoausgaben grundsätzlich gleich (Abschnitt C.II.2).

Tabelle 40 - Ausgaben der Bundesländer nach Aufgabenbereichen 1983 -  
Nettoausgaben

Aufgabenbereichskennziffer (a)	Mill. DM	vH
1002 Politische Führung und zentrale Verwaltung	11819,7	6,4
1007 Auswärtige Angelegenheiten	47,3	0
1010 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	10573,5	5,7
1012 Rechtsschutz	8570,3	4,6
1015 Schulen und vorschulische Bildung einschließlich Verwaltung	37420,2	20,1
1019 Hochschulen	16241,8	8,7
1020 Förderung des Bildungswesens	2503,5	1,3
1021 Sonstiges Bildungswesen	1073,0	0,6
1022 Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen einschließlich Verwaltung	2110,2	1,1
1023 Kulturelle Angelegenheiten einschließlich Verwaltung	2682,3	1,5
1025 Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	14898,9	8,0
1036 Gesundheit, Sport und Erholung	5288,0	2,8
1040 Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	10570,0	5,7
1051 Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	2874,8	1,5
1054 Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	6361,3	3,4
1058 Verkehr und Nachrichtenwesen	8410,4	4,5
1062 Wirtschaftsunternehmen	3403,7	1,8
1069 Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	1821,6	1,0
1073 Allgemeine Finanzwirtschaft	39044,6	21,0
Insgesamt	185715,1	100,0

(a) Gemäß der Zuordnung in den Tabellen 3 der Finanzstatistik; vgl. auch gemeinsames Klassifikationsschema für die Bundesrepublik und die Schweiz in Abschnitt C.I dieser Arbeit (Übersicht 2).

Quelle: Statistisches Bundesamt [e]; eigene Berechnungen.

b. Überblick über Ausgabenunterschiede zwischen den Bundesländern

Die Ausgaben der Bundesländer betragen im Verhältnis zum nominalen Bruttosozialprodukt 1982: 13,6 und 1984: 13,0 vH (Tabelle 41). Dieser Rückgang der Staatsquote ist im wesentlichen konjunkturbedingt.

Die Quoten sind vergleichsweise niedrig in Hessen, Baden-Württemberg und Bayern, hoch im Saarland und in den Stadtstaaten. Bezieht man die

Tabelle 41 - Staatsquoten für die Bundesländer 1982 und 1984 - Gesamtausgaben (vH) (a)

	1982		1984	
	Land	Land und Gemeinden	Land	Land und Gemeinden
Schleswig-Holstein	13,8	19,5	13,4	19,0
Niedersachsen	14,1	20,2	13,4	18,8
Nordrhein-Westfalen	13,1	20,0	12,0	18,5
Hessen	11,2	17,8	11,1	17,4
Rheinland-Pfalz	14,0	20,1	13,3	18,9
Baden-Württemberg	12,1	18,6	11,9	17,5
Bayern	12,3	18,5	11,5	17,1
Saarland	16,3	22,1	15,5	21,0
Hamburg	17,2	x	17,0	x
Bremen	22,6	x	22,7	x
Berlin (West)	32,6	x	30,0	x
Insgesamt	13,6	19,5	13,0	18,4

(a) Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge als Anteil am nominalen Bruttosozialprodukt.

Quelle: Münzenmaier, Rsth [1984]; Statistisches Landesamt des Landes Schleswig-Holstein; eigene Berechnungen.

Gemeindeausgaben in den Vergleich ein und bereinigt man die Ausgaben um die internen Zahlungen, so werden die konsolidierten Quoten für die Länder- und Gemeindeausgaben einander zwar ähnlicher, liegen aber immer noch zwischen 17 und 22 vH. In Berlin liegt die Quote mit 30 vH oder mehr sogar weit über dieser Spanne.

Die Ausgaben der Bundesländer pro Kopf unterscheiden sich insgesamt und bei einzelnen Ausgabearten wie etwa den Personalausgaben, den laufenden Sachaufwendungen oder den Sachinvestitionen deutlich.

### c. Zusammenfassung der Daten für einzelne Jahre

Für die ökonomischen Untersuchungen werden die Daten der vier Jahre 1980-1983, die der Arbeit zugrunde liegen, zusammengefaßt. Jedes Land geht mit den verschiedenen Werten für alle Variablen, also viermal, in die Regressionsrechnung ein. Dafür spricht, daß die Querschnittsanalysen für die Einzeljahre, die zuvor durchgeführt worden sind, kaum

voneinander abweichende Regressionskoeffizienten erbracht haben. Bei der Zusammenfassung der Daten in einem Pool muß natürlich die Zeitdimension berücksichtigt werden. Dies geschieht dadurch, daß zusätzlich eine Trendvariable mit den Werten 1, 2, 3 und 4 als unabhängige Variable einbezogen wird. Der Regressionskoeffizient dieser Variablen mißt im logarithmischen Ansatz die jahresdurchschnittliche relative Veränderung der betreffenden Pro-Kopf-Ausgaben bei gegebenen Werten der unabhängigen Variablen.

Diese Berücksichtigung der Ausgabenentwicklung von 1980 bis 1983 beruht auf folgender Überlegung: Man kann im Regressionsansatz durch einen Satz von Dummy-Variablen zum einen eine Variabilität der Regressionskoeffizienten aller Variablen in der Zeit berücksichtigen. Dies ist bei minimalen Unterschieden der Koeffizienten bei getrennter Untersuchung der einzelnen Jahre nicht nötig. Man kann zum anderen durch einen Satz von Dummy-Variablen Veränderungen des absoluten Gliedes der Regressionsfunktion berücksichtigen. Die betreffenden Dummy-Variablen nehmen dann in dem Jahr, auf das sie sich beziehen, wie auch in den darauffolgenden Jahren den Wert 1 an, für die vorhergehenden Jahre hingegen den Wert 0. Bei vier Untersuchungsjahren sind Dummy-Variablen für drei Jahre erforderlich, also für die Jahre 1981, 1982 und 1983; das Jahr 1980 ist dann gewissermaßen das Referenzjahr. Materiell bedeutet dies, daß die landesdurchschnittlichen relativen Veränderungen der Pro-Kopf-Ausgaben von einem Jahr zum folgenden Jahr regressionsmäßig erfaßt werden. Sind die Veränderungsraten der Ausgaben pro Kopf im Länderquerschnitt von Jahr zu Jahr ähnlich, so kann auf die explizite Verwendung mehrerer Dummy-Variablen verzichtet werden. Der Dummy-Ansatz entspricht dann materiell dem beschriebenen Ansatz in Form der Trendvariablen. Der Regressionskoeffizient mißt die als konstant vorgegebene relative Veränderung der Pro-Kopf-Ausgaben für eine bestimmte Ausgabeart oder für einen bestimmten Aufgabenbereich von Jahr zu Jahr - jeweils bei gegebenen Werten der unabhängigen Variablen (1).

---

(1) Zur Methodik von Längsschnitt-Querschnitt-Untersuchungen vgl. Mundlak [1976].

Tabelle 42 - Verflechtung der Bundes- und der Länderfinanzen 1983

	Ergänzungszuweisungen		Länderfinanzausgleich		Zuschuß zum Berliner Haushalt	
	Mill. DM	vH(a)	Mill. DM	vH(a)	Mill. DM	vH(a)
Schleswig-Holstein	230,3	0,5	486,1	1,0	x	x
Niedersachsen	568,5	0,4	704,2	0,5	x	x
Nordrhein-Westfalen	0	0	0	0	x	x
Hessen	0	0	-331,7	-0,3	x	x
Rheinland-Pfalz	317,6	0,5	255,5	0,4	x	x
Baden-Württemberg	0	0	-1428,5	-0,7	x	x
Bayern	336,7	0,2	134,5	0,1	x	x
Saarland	135,0	0,7	304,6	1,6	x	x
Hamburg	0	0	-386,0	-0,9	x	x
Bremen	0	0	261,3	1,8	x	x
Berlin (West)	0	0	0	0	10403,0	25,0
Insgesamt	1588,1	0,1	2146,1 (b)	0,2	10403,0	0,8

(a) Anteil am Volkseinkommen des Bundeslands bzw. aller Bundesländer. -  
(b) Summe der empfangenen bzw. geleisteten Beträge.

Quelle: BMF [d]; eigene Berechnungen.

#### d. Berücksichtigung der Mischfinanzierung

In der Bundesrepublik erhalten die Länder feste Zuweisungen vom Bund (Ergänzungszuweisungen des Bundes in Höhe von 1,5 vH des Aufkommens der Umsatzsteuer, Allgemeiner Zuschuß des Bundes zum Berliner Haushalt) und - in Form des Länderfinanzausgleichs - von anderen Ländern [Renner, 1982]. Eine große Rolle spielen auch die zweckgebundenen Zuweisungen etwa in Form der Mischfinanzierung [Knoll, Schatz, 1983; Borell, 1981].

Die Ergänzungszuweisungen und die Finanzausgleichszahlungen (frei verwendbare Mittel), die den einzelnen Bundesländern tatsächlich zufließen (Tabelle 42), sind zwar im Verhältnis zu den Nettoausgaben nicht unerheblich. Im Verhältnis zu den Volkseinkommen der einzelnen Länder sind sie aber gering; sie erreichten 1983 in keinem Bundesland außer dem Saarland (2,3 vH) 2 vH des Volkseinkommens. Wegen dieses geringen Umfangs erscheint es zulässig, die Zuweisungen nicht zusätzlich zum Einkommen als exogene Variable in die Regressionsanalyse aufzunehmen.

Tabelle 43 - Zuschuß des Bundes zum Haushalt der Stadt Berlin (West)  
1980-1983

	Mill. DM	DM/Kopf
1980	9029	4754
1981	9620	5085
1982	10087	5368
1983	10403	5590

Quelle: BMF [d, S. 143]; eigene Berechnungen.

Proberechnungen zeigen außerdem, daß diese Finanzausgleichsbeträge mit dem Pro-Kopf-Einkommen der Bundesländer in hohem Maße negativ korrelieren, wie es auch zu erwarten ist, weil es ihr Zweck ist, Einkommensunterschiede zwischen den Bundesländern zu verringern. Die Folge der hohen Korrelation wäre, daß die Qualität der Regressionsergebnisse beeinträchtigt würde.

Anders als der Länderfinanzausgleich und die Ergänzungszuweisungen hat der Allgemeine Zuschuß zum Berliner Haushalt [nach § 16 des Dritten Überleitungsgesetzes, Gesetz über die Stellung Berlins im Finanzsystem des Bundes vom 4.1.1952 in der Fassung vom 11.5.1956, Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 420] ein sehr großes Volumen (Tabelle 43). Etwa 55 vH des Berliner Haushalts wurden 1983 über den Bundeszuschuß finanziert. Der Zuschuß beläuft sich auf 25 vH des Berliner "Volkseinkommens" (vgl. Tabelle 42) und dürfte deshalb einen wesentlichen Einfluß auf die Ausgaben Berlins ausüben. Der (logarithmierte) Zuschuß pro Kopf wird deshalb in den Regressionsansatz einbezogen (1).

---

(1) Es wird eine Variable eingeführt, die im Falle Berlins die Pro-Kopf-Zuschüsse des Bundes mißt und im Falle der anderen Länder jeweils den Wert 0 annimmt. Ausgaben Berlins, die möglicherweise durch den Bundeszuschuß erklärt werden können, sind damit aber nicht ökonomisch gerechtfertigt; bei der Berechnung der Kürzungspotentiale darf daher der Einfluß des Zuschusses nicht in die Berechnung der regressionsmäßigen "Durchschnittsausgaben" für Berlin einbezogen werden. Alternativ kann man aus politischen Gründen den Zuschuß für gegeben annehmen und ein insoweit modifiziertes Potential für Ausgabenkürzungen ermitteln.

Die sog. Mischfinanzierung bestimmter Ausgaben der Länder und des Bundes ist für einzelne Ausgabearten und Aufgabenbereiche recht bedeutsam [Schulte, 1982]. Allerdings ist es nicht möglich, die Finanzierungsanteile bei der für die vorliegende Untersuchung erforderlichen Disaggregation aus den Länderausgaben herauszurechnen und so eine spezifische Variable für sie zu quantifizieren. Im übrigen gilt, daß die Mischfinanzierung die Regressionskoeffizienten für die anderen Variablen nur insofern beeinflusst, als sie für die einzelnen Bundesländer unterschiedlich bedeutsam ist. Je weniger dies der Fall ist, desto mehr schlägt sich die Wirkung der Mischfinanzierung in der Höhe der Regressionskonstanten nieder. Auch wenn somit der gemeinsamen Finanzierung von Ausgaben bei den ökonomischen Schätzungen nicht explizit Rechnung getragen werden kann, scheint es unerlässlich, ihre Wirkungen im Zusammenhang mit der Diskussion der Ergebnisse (vgl. S. 179 ff.) noch näher zu analysieren (1).

#### e. Ergebnisse für die Ausgaben der Länder nach Ausgabearten und Aufgabenbereichen

##### a. Nicht-Berücksichtigung der Bevölkerungsdichte im Regressionsansatz

Im Zuge der ökonomischen Untersuchung der Ausgaben der Länder stellte es sich heraus, daß die Bevölkerungsdichte als exogene Variable unberücksichtigt bleiben muß. Zwar ergaben sich zwischen ihr und den verschiedenen Pro-Kopf-Ausgaben oft hohe Korrelationen und auch in den multiplen Regressionsanalysen erhöhte die Bevölkerungsdichte die "Erklärungsgüte" oft deutlich. Bei näherer Betrachtung zeigte es sich aber, daß dies auf extrem unterschiedlichen Werten für die Bevölkerungsdichte beruht. Bei den Flächenstaaten beträgt sie im Durchschnitt 260 Einwohner je km<sup>2</sup>, die Spannweite reicht von 150 (Niedersachsen) bis zu 490 (Nordrhein-Westfalen) [Statistisches Bundesamt, i]. In Bremen beträgt sie das 6,4fache des Durchschnitts, in Hamburg das 8,2fache

---

(1) Neben direkten Zuschüssen spielen implizite Transfers eine Rolle. So kann eine Gemeinde durch eine Erhöhung der Gewerbesteuer das Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen des Bundes und der Länder verringern. Bund und Länder zahlen mit, wenn eine Gemeinde über die Gewerbesteuer höhere Ausgaben finanziert. Der Einfluß solcher Regelungen läßt sich quantitativ nicht erfassen.

und in Berlin das 14,9fache. Letztlich bedeutet diese geringe Variation der Werte für die Flächenstaaten um einen Mittelwert, der sehr klein im Vergleich zu dem für Berlin ist, daß vor allem die Berliner Verhältnisse - Bevölkerungsdichte und Ausgaben pro Kopf in der jeweils untersuchten Kategorie - regelmäßig die Schätzungen dominieren. Aufgrund dieser extremen Unterschiede der Einwohnerzahl je Flächeneinheit wird durch Berlin nicht nur gewöhnlich die Lage der Regressionsfunktion im Raum entscheidend bestimmt, sondern es wird auch eine Strammheit der Zusammenhänge vorgetäuscht, die tatsächlich so nicht vorliegt. Beispielsweise beträgt der Korrelationskoeffizient zwischen der Bevölkerungsdichte und den Pro-Kopf-Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung (dies ist der höchste aller gemessenen Koeffizienten für die Bevölkerungsdichte)  $+0,930$ . Für die Flächenstaaten allein beträgt er dagegen  $-0,097$ . Ähnlich verhält es sich bei anderen Ausgabekategorien. Bei den übrigen unabhängigen Variablen im Regressionsansatz sind die Werte dagegen recht gleichmäßig über die gesamte Spannweite der Beobachtungen verteilt, so daß sich Probleme wie im Fall der Bevölkerungsdichte nicht stellen.

#### β. Regressionsergebnisse für die Analyse nach Ausgabearten

Die Regressionsergebnisse für die Länderausgaben nach Ausgabearten in den Jahren 1980-1983 sind in Tabelle 44 dargestellt. Sie lassen erkennen, daß die Pro-Kopf-Ausgaben durchweg mit der Höhe der Pro-Kopf-Einkommen zunehmen, mit der Bevölkerungsgröße aber abnehmen, und daß die Zuschüsse zum Berliner Haushalt regelmäßig zu Mehrausgaben dieses Landes führen. Die Koeffizienten der Trendvariablen haben teils positive, teils negative Vorzeichen; sie sind - absolut betrachtet - recht gering. Die meisten Parameter sowie die Schätzgleichungen insgesamt sind statistisch recht gut gesichert.

In diesem Zusammenhang muß bedacht werden, daß nicht alle Determinanten von Staatsausgaben in die Regressionsanalyse eingehen, sondern nur die ökonomischen Determinanten. Ziel der Schätzungen ist es nicht, in möglichst hohem Maße die Staatsausgaben zu erklären, sondern die Staatsausgaben zu bestimmen, die ökonomisch bedingt erscheinen. Somit ist die Analyse auch nicht zu dem Zweck angelegt, möglichst gut gesicherte Parameter zu erhalten; vielmehr zeigen schwächere Zusammenhänge gerade, daß außer den ökonomischen noch sehr vielfältige, im

Tabelle 44 - Ausgaben der Bundesländer nach Ausgabearten 1980-1983 - Regressionsergebnisse

Abhängige Variable	Regressionskoeffizienten für die unabhängigen Variablen(a)					$\bar{R}^2$	F-Wert
	Konstante	ln Y/B	ln B	ln Z/B	T		
ln $\frac{PERS}{B}$	-7,373 (4,324)	1,667 (9,725)	-0,204 (10,301)	0,072 (9,094)	-0,027 (1,512)	0,91	100,89
ln $\frac{SACH}{B}$	-16,026 (4,640)	2,548 (7,337)	-0,392 (9,791)	0,148 (9,240)	-0,079 (2,165)	0,90	83,27
ln $\frac{SACHI}{B}$	-25,595 (6,415)	3,520 (8,776)	-0,442 (9,538)	0,077 (4,152)	-0,154 (3,665)	0,86	62,34
ln $\frac{VUEAND}{B}$	-2,025 (0,428)	0,752 (1,582)	-0,036 (0,649)	0,107 (4,858)	-0,027 (0,551)	0,45	8,14
ln $\frac{DARAND}{B}$	4,556 (0,779)	0,099 (0,168)	-0,175 (2,587)	0,210 (7,739)	0,069 (1,123)	0,68	20,57
ln $\frac{RENTEN}{B}$	-13,840 (2,713)	2,267 (4,421)	-0,394 (6,665)	0,089 (3,772)	-0,040 (0,744)	0,74	27,16
ln $\frac{RESTZAND}{B}$	-8,979 (2,080)	1,529 (3,523)	-0,125 (2,502)	0,181 (9,025)	0,035 (0,768)	0,78	33,60

(a) t-Werte in Klammern; bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 vH beträgt der kritische Wert für den (zweiseitigen) t-Test 2,021, der kritische Wert für den F-Test 2,61.

Y = Volkseinkommen  
 B = Bevölkerung  
 PERS = Personalausgaben  
 SACH = Laufende Sachaufwendungen  
 RENTEN = Renten, Unterstützungen, ähnliche Zahlungen in der Ausgabeart laufende Zuschüsse an andere Bereiche  
 RESTZAND = Sonstige laufende Zuschüsse an andere Bereiche  
 SACHI = Sachinvestitionen  
 VUEAND = Vermögensübertragungen (ohne sonstige Vermögensübertragungen) an andere Bereiche  
 DARAND = Darlehen an andere Bereiche  
 Z = Zuschuß des Bundes zum Berliner Haushalt  
 T = Trendvariable mit den Ausprägungen 1, 2, 3 und 4 in den Jahren 1980-1983  
 ln = Logarithmus naturalis

Quelle: Eigene Berechnungen.

einzelnen nicht erfaßbare politische und institutionelle Determinanten für die Staatsausgaben bedeutsam sind. Sie bewirken, daß die Einzelbeobachtungen um die durch ökonomische Variablen bestimmten Regressionswerte stark streuen. Dann sind auch die Sparmöglichkeiten groß, gemessen an den ökonomisch erklärbaren Ausgaben. Im übrigen kommt es für den

Zweck der Untersuchung auch nicht darauf an, wie hoch der relative Erklärungsgehalt der einzelnen ökonomischen Variablen ist, sondern nur darauf, welches ökonomisch gerechtfertigte Referenzniveau für die Staatsausgaben sie zusammen bestimmen. Auf die Einzelinterpretation der Ergebnisse der Regressionsanalyse wird deshalb hier wie auch bei der Untersuchung nach Aufgabenbereichen weitgehend verzichtet.

Besonders die Zusammenhänge für die Personal- und Sachausgaben, aber auch die für die Sachinvestitionen und für die laufenden Zuschüsse an den privaten Sektor ("an andere Bereiche") sind recht eng (Bestimmtheitsmaße von 0,74 oder mehr); diese laufenden Zuschüsse an andere Bereiche wurden untergliedert in Renten, Unterstützungen und ähnliche Zahlungen (Nr. 1423 der Systematik in den Tabellen 2 der Finanzstatistik), also in jene, die nicht oder kaum im Kompetenzbereich der Bundesländer liegende Zahlungen nach den Geldleistungsgesetzen (1) enthalten, und in sonstige laufende Zuschüsse an den privaten Bereich (Haushalte und Unternehmen), über die die Länder autonom entscheiden können. Die Untergliederung trägt also dem Umstand Rechnung, daß politische Determinanten für den einen Teil des Aggregats (RESTZAND) sehr bedeutsam sind, für den anderen (RENTEN) aber kaum eine Rolle spielen. Für die Vermögensübertragungen und die Darlehen an andere Bereiche ergibt sich ein relativ schwacher Zusammenhang mit der Gesamtheit der unabhängigen Variablen. Wie bei den laufenden Zuschüssen an den privaten Sektor ist bei den Vermögensübertragungen eigentlich eine Untergliederung erforderlich. Auf eine getrennte Untersuchung der Wohnungsbauprämien innerhalb des Aggregats der Vermögensübertragungen wurde aber wegen deren quantitativ geringer Bedeutung verzichtet.

γ. Das Kürzungspotential bei den Ausgabearten

Für die einzelnen Ausgabearten ergeben sich nach den beiden Meßkonzepten naturgemäß unterschiedliche Kürzungspotentiale. Sie sind bei den Berechnungen kleiner, denen der durch die ökonometrische Schätzung ermittelte Durchschnitt der Ausgaben bei der jeweiligen Höhe der Pro-Kopf-Einkommen und der Bevölkerungszahl zugrunde liegt. Größer sind

---

(1) Zahlungen nach einem Geldleistungsgesetz werden ganz oder teilweise vom Bund finanziert und "durchlaufen" insoweit nur die Länderhaushalte.

sie, wenn die Ausgaben des sparsamsten Landes zur Messung des Einsparpotentials herangezogen werden (vgl. S. 113 f.).

Gemessen am Durchschnitt aller Länder und der Jahre 1980-1983 sind die Personalausgaben in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Bayern, Bremen sowie Berlin hoch (vgl. Tabelle 45). Für Berlin betragen die "überschießenden" Ausgaben in den untersuchten Jahren jeweils etwa 46 vH der Personalausgaben. Der entsprechende Prozentsatz für Bremen steigt von 16 vH für 1980 auf 22 vH für 1983. Die Summe der überschießenden Ausgaben für alle Länder liegt zwischen 6,2 Mrd. DM im Jahr 1980 und 8,3 Mrd. DM im Jahr 1983; diese Beträge entsprechen 7,0 vH und 9,2 vH der Personalausgaben aller Bundesländer in den betreffenden Jahren.

Legt man als Referenzgröße die Ausgaben des Landes mit der größten negativen Abweichung von der Regressionsfunktion zugrunde (Tabelle 46) - dies ist Hessen -, so betragen die Kürzungspotentiale bei den Personalausgaben in den Jahren 1980-1983: 16,9 Mrd. DM, 18,4 Mrd. DM, 19,3 Mrd. DM und 18,9 Mrd. DM; dies entspricht etwa 20 vH der Personalausgaben der Länder. Sehr hoch sind die Kürzungspotentiale in Berlin (55 vH), Bremen (reichlich 30 vH), Niedersachsen (knapp 30 vH), Nordrhein-Westfalen und Bayern (jeweils mehr als 20 vH).

Gemessen am Durchschnitt sind die laufenden Sachaufwendungen in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz (nur 1980 und 1981), Bayern, Hamburg (nur 1980 und 1983), Bremen und Berlin hoch (Tabelle 45). Relativ am höchsten sind sie wiederum in Berlin; dort liegen sie in den Jahren 1980-1983 um etwa 70 vH der tatsächlichen Sachaufwendungen über den durch die Regressionsfunktionen festgelegten Niveau. Auf Berlin folgt Bremen; die überschießenden Ausgaben betragen mehr als 30 vH, 1983 sogar etwa 40 vH. In Nordrhein-Westfalen übersteigen die Sachaufwendungen das Referenzniveau im Jahr 1983 um etwa 30 vH der Sachaufwendungen; dabei weist diese Relation von 1980 auf 1983 eine steigende Tendenz auf (1980: 19,3 vH). Weit über dem Durchschnitt lagen die Ausgaben auch in Niedersachsen und Bayern. Am meisten Ausgabendisziplin bewiesen Schleswig-Holstein (1980), Hessen (1981, 1982 und 1983) und Baden-Württemberg. Auch Rheinland-Pfalz

und das Saarland waren bei den Sachaufwendungen sparsam. Das Potential für Ausgabenkürzungen in allen Ländern mit überdurchschnittlichen Sachaufwendungen liegt zwischen 3,7 Mrd. DM (1980) und 4,8 Mrd. DM (1983) und beträgt damit ein Fünftel bis ein Viertel der Sachaufwendungen (1980: 21,1 vH, 1983: 25,5 vH).

Legt man wiederum das Ausgabenniveau des Bundeslands mit der größten Ausgabendisziplin als Referenz zugrunde (Tabelle 46), so sind die Beträge für die möglichen Kürzungen der laufenden Sachaufwendungen weit größer. Sie betragen 7,2-8,0 Mrd. DM und damit etwa 40 vH der Sachaufwendungen in den Jahren 1980-1983. Extrem hoch sind wieder die Kürzungsspielräume für Berlin (80 vH) und Bremen (zwischen 52 und 58 vH). Ausgabendisziplin läßt sich für Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und vor allem für Hessen feststellen.

Tendenziell ähnlich sind die Ergebnisse für die Ausgabeart Renten, Unterstützungen u. ähnliche Zahlungen. Weil zu dieser Ausgabeart aber auch Ausgaben nach den Geldleistungsgesetzen zählen, über welche die Länder nicht autonom entscheiden können, sind diese Ergebnisse nur begrenzt aussagekräftig. Hoch sind die an dem Durchschnitt der Länder gemessenen Ausgaben in allen Jahren in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Bremen und Berlin (Tabelle 45). Im Verhältnis zu den tatsächlichen Ausgaben betragen die "überschießenden" Ausgaben für Berlin etwa 54 vH für die Jahre 1980-1982 und 51 vH für 1983. Während die entsprechenden Relationen für Nordrhein-Westfalen und für Niedersachsen abnehmen, steigen sie für Bremen deutlich an - und zwar von 23 vH im Jahre 1980 auf 46 vH im Jahre 1983. Alle Länder mit überdurchschnittlichen Ausgaben zusammen geben etwa ein Fünftel der Ausgaben aller Länder für Renten, Unterstützungen u.ä. mehr aus, als ihre Einkommenssituation und ihre Bevölkerungszahl bei länderdurchschnittlichem Verhalten zulassen.

Alle Länder zusammen haben in den Jahren 1980-1983 zwischen 5,0-5,9 Mrd. DM mehr ausgegeben, als sie bei einer Orientierung am Verhalten des sparsamsten Landes hätten ausgeben dürfen (Tabelle 46). Dies entspricht 50 vH oder mehr der gesamten Ausgaben der Bundesländer für die betrachtete Ausgabeart. Wiederum ist zu berücksichtigen,

Tabelle 45 - Kürzungspotential bei den Ausgaben der Bundesländer nach Ausgabearten 1980-1983 - Konzept I (a)

	PETS	SACH	RENTEN	RESTZAND	SACHI	WUEAND	DARAND	Insgesamt (b)
1980								
Schleswig-Holstein								
Mill. DM	-	-	-	-	-	-	10,9	10,9
vH	-	-	-	-	-	-	(5,9)	(0,1)
Niedersachsen								
Mill. DM	1578,2	341,6	771,8	-	26,0	255,2	47,2	2248,2
vH	(16,4)	(20,7)	(49,9)	-	(3,6)	(20,0)	(10,4)	(9,8)
Nordrhein-Westfalen								
Mill. DM	573,1	686,3	486,5	787,1	-	1465,2	-	3511,7
vH	(3,0)	(19,3)	(22,9)	(26,2)	-	(36,8)	-	(6,8)
Hessen								
Mill. DM	-	-	-	-	-	-	250,6	250,6
vH	-	-	-	-	-	-	(43,0)	(1,5)
Rheinland-Pfalz								
Mill. DM	-	25,9	-	442,8	86,8	-	-	555,5
vH	-	(2,9)	-	(47,3)	(15,1)	-	-	(5,0)
Baden-Württemberg								
Mill. DM	-	-	-	-	29,8	-	46,8	76,6
vH	-	-	-	-	(1,8)	-	(8,5)	(0,3)
Bayern								
Mill. DM	694,4	248,7	170,8	180,7	415,7	182,1	378,1	2099,7
vH	(5,3)	(11,1)	(12,9)	(11,3)	(27,0)	(10,2)	(39,8)	(6,6)
Saarland								
Mill. DM	-	-	-	-	-	-	-	-
vH	-	-	-	-	-	-	-	-
Hamburg								
Mill. DM	-	153,1	-	17,9	-	95,5	-	266,5
vH	-	(9,9)	-	(3,9)	-	(22,7)	-	(2,7)
Bremen								
Mill. DM	300,1	210,1	77,5	62,2	359,2	0,1	51,4	983,1
vH	(15,8)	(31,2)	(22,7)	(30,0)	(52,6)	(0)	(46,3)	(21,4)
Berlin (West) (c)								
Mill. DM	3052,2	2074,0	571,0	1397,2	639,4	357,7	786,4	8306,9
vH	(46,1)	(70,7)	(53,9)	(79,9)	(52,7)	(53,1)	(85,2)	(49,7)
Insgesamt (c)								
Mill. DM	6198,0	3739,7	2077,6	2987,9	1556,9	2355,8	1571,4	18309,7
vH	(7,0)	(21,1)	(21,8)	(26,5)	(15,3)	(21,4)	(33,8)	(8,9)
1981								
Schleswig-Holstein								
Mill. DM	-	-	22,5	-	1,0	-	-	1,0
vH	-	-	(4,9)	-	(0,3)	-	-	(0)
Niedersachsen								
Mill. DM	1408,0	218,7	652,2	99,8	31,4	365,7	105,9	2229,5
vH	(14,6)	(14,2)	(44,8)	(9,3)	(4,4)	(26,4)	(19,5)	(9,6)
Nordrhein-Westfalen								
Mill. DM	1453,8	911,6	614,3	530,5	18,8	1403,9	-	4318,6
vH	(7,1)	(24,4)	(26,9)	(18,2)	(1,2)	(36,0)	-	(8,0)
Hessen								
Mill. DM	-	-	-	-	-	-	251,6	251,6
vH	-	-	-	-	-	-	(41,3)	(1,5)
Rheinland-Pfalz								
Mill. DM	5,4	87,2	-	452,3	63,8	-	-	608,7
vH	(0,1)	(9,1)	-	(45,7)	(12,0)	-	-	(5,2)
Baden-Württemberg								
Mill. DM	-	-	-	38,5	-	-	-	38,5
vH	-	-	-	(2,3)	-	-	-	(0,1)
Bayern								
Mill. DM	1079,7	291,4	140,4	37,7	415,0	22,0	364,0	2209,8
vH	(7,7)	(12,6)	(10,4)	(2,4)	(27,5)	(1,4)	(37,1)	(6,7)
Saarland								
Mill. DM	-	-	-	-	-	52,9	-	52,9
vH	-	-	-	-	-	(24,9)	-	(1,5)
Hamburg								
Mill. DM	21,7	-	255,3	-	-	47,4	-	69,1
vH	(0,5)	-	(24,6)	-	-	(12,7)	-	(0,6)



noch Tabelle 45

	PERS	SACH	RENTEN	RESTZAND	SACHI	VUEAND	DARAND	Insgesamt (b)
Bayern								
Mill. DM	910,2	411,0	-	-	371,1	-	401,8	2094,1
vH	(6,0)	(16,0)	-	-	(25,3)	-	(33,9)	(6,0)
Saarland								
Mill. DM	-	-	-	137,9	-	22,6	-	160,5
vH	-	-	-	(39,7)	-	(12,6)	-	(4,0)
Hamburg								
Mill. DM	96,1	47,5	318,6	113,5	-	112,4	62,8	432,3
vH	(1,9)	(3,2)	(27,5)	(16,7)	-	(26,0)	(29,2)	(3,7)
Bremen								
Mill. DM	464,9	295,8	229,4	-	123,0	-	35,1	918,8
vH	(22,2)	(40,5)	(45,6)	-	(32,1)	-	(32,6)	(19,0)
Berlin (West) (c)								
Mill. DM	3334,1	2512,9	593,2	1600,1	473,1	612,2	830,0	9362,4
vH	(45,4)	(73,0)	(50,9)	(77,4)	(45,7)	(66,1)	(83,2)	(49,9)
Insgesamt (c)								
Mill. DM	8085,4	4837,1	1828,2	2425,4	1120,9	2152,0	1781,1	20401,9
vH	(8,7)	(25,5)	(18,1)	(18,5)	(12,4)	(20,3)	(33,4)	(9,2)

(a) Konzept I: Potentielle Kürzungen gemessen an den Abweichungen vom regressionsmäßigen Durchschnitt. Methodische Erläuterungen im Abschnitt C.II.2. Zu den Variablen vgl. Tabelle 44. - (b) Ohne die Werte für die Ausgabeart RENTEN. - (c) Unter der Annahme, daß Ausgaben, die regressionsanalytisch durch den Bundeszuschuß zum Berliner Haushalt bedingt sind, zu den Ausgaben zählen, die gekürzt werden können.

Quelle: Eigene Berechnungen. Methodische Erläuterungen im Abschnitt C.II.2.

Tabelle 46 - Kürzungspotential bei den Ausgaben der Bundesländer nach Ausgabearten 1980-1983 - Konzept II (a)

	PERS	SACH	RENTEN	RESTZAND	SACHI	VUEAND	DARAND	Insgesamt (b)
	1980							
Schleswig-Holstein								
Mill. DM	74,0	9,0	178,0	130,3	196,3	138,3	112,1	660,0
vH	(2,4)	(1,7)	(43,9)	(41,4)	(47,9)	(40,2)	(60,3)	(8,2)
Niedersachsen								
Mill. DM	2918,0	735,5	1143,2	325,3	379,4	733,8	282,0	5374,0
vH	(30,4)	(44,5)	(73,9)	(42,4)	(51,9)	(57,4)	(62,2)	(23,5)
Nordrhein-Westfalen								
Mill. DM	3716,1	1547,1	1273,8	1906,0	666,7	2644,9	218,9	10699,7
vH	(19,2)	(43,6)	(59,8)	(63,5)	(45,0)	(66,4)	(38,5)	(20,8)
Hessen								
Mill. DM	576,2	185,6	99,8	-	304,7	24,5	442,9	1533,9
vH	(7,7)	(14,1)	(17,3)	-	(37,6)	(4,9)	(76,0)	(9,1)
Rheinland-Pfalz								
Mill. DM	642,9	288,0	161,7	692,2	331,1	151,1	111,0	2216,3
vH	(14,2)	(32,1)	(37,6)	(74,0)	(57,7)	(35,0)	(53,4)	(20,0)
Baden-Württemberg								
Mill. DM	1170,7	244,3	241,4	580,7	841,9	527,4	339,2	3704,2
vH	(9,4)	(12,2)	(24,8)	(44,0)	(51,0)	(39,8)	(61,4)	(12,1)
Bayern								
Mill. DM	2770,8	848,7	725,4	897,9	979,3	928,6	709,1	7134,4
vH	(21,1)	(37,8)	(54,6)	(56,2)	(63,6)	(52,3)	(74,6)	(22,3)
Saarland								
Mill. DM	155,8	86,3	20,4	26,9	3,4	71,7	19,7	363,8
vH	(9,9)	(24,0)	(14,4)	(25,0)	(2,9)	(45,9)	(35,9)	(10,3)
Hamburg								
Mill. DM	709,6	571,2	231,8	238,3	382,9	247,9	6,9	2156,8
vH	(15,5)	(37,0)	(37,5)	(52,5)	(39,8)	(58,9)	(11,6)	(21,7)

noch Tabelle 46

	FEHS	SACH	RENTEN	RESTZAND	SACHI	VUEBAND	DARAND	Insgesamt (b)
Bremen								
Mill. DM	566,3	349,1	203,8	135,4	521,3	55,9	85,9	1713,9
vH	(29,9)	(51,9)	(59,8)	(65,4)	(76,4)	(46,8)	(77,4)	(37,3)
Berlin (West) (c)								
Mill. DM	3648,8	2332,6	805,2	1574,7	927,2	505,4	865,4	9854,1
vH	(55,1)	(79,5)	(76,0)	(90,1)	(76,4)	(75,1)	(93,8)	(58,9)
Insgesamt (c)								
Mill. DM	16949,2	7197,4	5084,5	6507,7	5534,2	6029,5	3193,1	45411,1
vH	(20,1)	(40,7)	(53,2)	(59,7)	(54,4)	(54,8)	(68,7)	(22,2)
1981								
Schleswig-Holstein								
Mill. DM	254,1	56,3	232,7	120,1	197,5	95,8	97,8	821,6
vH	(7,6)	(10,1)	(50,5)	(37,6)	(50,2)	(32,0)	(55,2)	(10,0)
Niedersachsen								
Mill. DM	2786,9	614,7	1036,9	593,1	371,5	843,8	358,8	5568,8
vH	(28,8)	(40,0)	(71,3)	(55,2)	(52,3)	(60,8)	(66,1)	(24,0)
Nordrhein-Westfalen								
Mill. DM	4642,0	1759,2	1414,5	1733,9	784,6	2573,6	182,2	11675,5
vH	(22,6)	(47,2)	(62,0)	(59,6)	(50,7)	(65,9)	(32,7)	(21,6)
Hessen								
Mill. DM	309,2	24,7	136,4	237,7	278,7	44,8	458,8	1353,9
vH	(4,2)	(2,1)	(21,5)	(33,1)	(36,3)	(8,7)	(75,2)	(8,0)
Rheinland-Pfalz								
Mill. DM	806,5	350,1	186,9	723,6	298,2	163,2	105,7	2447,3
vH	(16,8)	(36,4)	(40,3)	(73,2)	(56,1)	(36,8)	(50,3)	(21,0)
Baden-Württemberg								
Mill. DM	1032,3	149,9	286,6	863,4	522,8	378,3	298,7	3245,4
vH	(8,2)	(7,8)	(27,5)	(51,7)	(40,3)	(32,2)	(56,5)	(10,7)
Bayern								
Mill. DM	3231,2	900,1	719,6	824,7	964,1	770,9	721,1	7412,1
vH	(23,1)	(38,9)	(53,4)	(51,7)	(63,8)	(47,5)	(73,5)	(22,5)
Saarland								
Mill. DM	13,2	21,7	33,8	15,8	-	127,7	14,9	193,3
vH	(0,9)	(7,1)	(20,7)	(15,0)	-	(60,0)	(28,2)	(5,5)
Hamburg								
Mill. DM	823,9	316,8	629,8	225,7	457,0	199,6	23,3	2046,3
vH	(17,1)	(24,1)	(60,8)	(48,8)	(44,4)	(53,6)	(29,3)	(19,2)
Bremen								
Mill. DM	641,4	345,0	232,8	124,7	379,4	56,7	58,9	1606,1
vH	(32,0)	(51,5)	(62,1)	(61,5)	(70,9)	(47,3)	(68,6)	(34,6)
Berlin (West) (c)								
Mill. DM	3880,1	2454,6	865,7	1723,4	751,5	614,4	830,5	10254,5
vH	(55,5)	(79,9)	(76,3)	(90,0)	(72,5)	(78,5)	(93,1)	(58,8)
Insgesamt (c)								
Mill. DM	18420,8	6993,1	5775,7	7186,1	5005,3	5868,8	3150,7	46624,8
vH	(21,0)	(39,9)	(55,6)	(60,1)	(52,8)	(54,2)	(66,6)	(22,1)
1982								
Schleswig-Holstein								
Mill. DM	253,5	58,3	236,5	118,6	230,0	69,4	80,3	810,1
vH	(7,4)	(10,3)	(49,9)	(35,2)	(54,8)	(25,4)	(48,4)	(9,6)
Niedersachsen								
Mill. DM	2901,2	670,5	772,0	656,1	422,4	869,0	363,9	5883,1
vH	(29,1)	(42,0)	(64,1)	(55,5)	(56,5)	(61,6)	(64,8)	(24,1)
Nordrhein-Westfalen								
Mill. DM	5160,6	1830,9	1474,0	1448,4	691,5	2199,8	95,5	11426,7
vH	(24,2)	(48,4)	(62,4)	(53,3)	(49,1)	(62,5)	(19,2)	(20,6)
Hessen								
Mill. DM	181,5	4,0	108,9	206,5	278,8	-	453,9	1124,7
vH	(2,4)	(0,3)	(17,2)	(28,0)	(36,4)	-	(73,6)	(6,4)
Rheinland-Pfalz								
Mill. DM	825,7	155,4	423,5	693,7	310,5	108,0	110,3	2203,6
vH	(16,6)	(20,0)	(59,4)	(70,5)	(57,7)	(27,8)	(49,6)	(18,4)
Baden-Württemberg								
Mill. DM	1013,2	192,3	202,9	758,9	489,1	375,8	248,9	3078,2
vH	(7,9)	(9,9)	(20,8)	(46,5)	(40,0)	(32,1)	(50,2)	(9,9)

noch Tabelle 46

	PERS	SACH	RENTEN	RESTZAND	SACHI	VUEBAND	DARAND	Insgesamt (b)
Bayern								
Mill. DM	3413,7	1064,5	729,8	853,9	906,2	854,4	827,4	7920,1
vH	(23,5)	(42,6)	(52,7)	(50,3)	(63,0)	(50,1)	(74,7)	(23,1)
Saarland								
Mill. DM	27,6	45,4	18,7	22,4	17,2	401,6	-	514,2
vH	(1,8)	(13,8)	(12,3)	(18,8)	(13,6)	(82,6)	-	(13,1)
Hamburg								
Mill. DM	883,5	422,8	707,6	356,9	571,8	237,2	38,8	2511,0
vH	(17,7)	(29,6)	(62,6)	(58,1)	(50,7)	(58,0)	(39,3)	(22,3)
Bremen								
Mill. DM	675,3	349,7	270,4	133,1	242,1	40,8	92,3	1533,3
vH	(32,9)	(52,3)	(65,3)	(61,5)	(62,6)	(39,6)	(76,2)	(32,5)
Berlin (West) (c)								
Mill. DM	3943,6	2674,1	912,5	1699,6	838,7	611,7	788,1	10555,8
vH	(55,0)	(80,8)	(76,3)	(89,0)	(74,8)	(78,5)	(92,1)	(58,2)
Insgesamt (c)								
Mill. DM	19279,4	7467,9	5856,8	6948,1	4998,3	5767,7	3099,4	47560,8
vH	(21,3)	(41,3)	(55,0)	(57,2)	(53,7)	(53,8)	(64,8)	(21,8)
1983								
Schleswig-Holstein								
Mill. DM	212,6	53,6	235,3	90,4	233,0	75,3	91,1	756,0
vH	(6,0)	(9,3)	(48,4)	(27,3)	(55,3)	(26,9)	(49,8)	(8,5)
Niedersachsen								
Mill. DM	2965,6	733,0	641,5	589,8	356,1	829,9	300,7	5775,1
vH	(28,9)	(43,9)	(58,8)	(50,7)	(52,9)	(60,5)	(58,6)	(23,6)
Nordrhein-Westfalen								
Mill. DM	5145,7	2099,9	1147,2	1677,1	599,3	2207,8	79,4	11809,2
vH	(23,4)	(51,2)	(55,1)	(54,6)	(45,7)	(62,7)	(15,5)	(21,7)
Hessen								
Mill. DM	-	-	-	273,4	245,7	173,2	681,9	1374,2
vH	-	-	-	(31,6)	(33,0)	(26,6)	(79,6)	(7,7)
Rheinland-Pfalz								
Mill. DM	804,4	125,2	451,5	646,1	300,1	33,6	143,6	2053,0
vH	(15,7)	(16,4)	(59,6)	(66,8)	(57,0)	(10,7)	(54,4)	(16,8)
Baden-Württemberg								
Mill. DM	714,9	197,6	35,2	755,9	538,5	614,4	206,0	3027,3
vH	(5,4)	(4,7)	(4,1)	(43,7)	(41,8)	(43,5)	(43,7)	(9,5)
Bayern								
Mill. DM	3271,8	1061,8	565,5	775,3	920,9	540,2	816,0	7386,0
vH	(21,7)	(41,2)	(44,4)	(45,1)	(62,7)	(38,5)	(73,0)	(21,1)
Saarland								
Mill. DM	59,6	70,4	7,3	243,8	51,3	95,8	55,8	576,7
vH	(3,8)	(20,2)	(5,1)	(70,2)	(33,5)	(53,5)	(56,3)	(14,3)
Hamburg								
Mill. DM	943,1	483,3	722,2	399,6	490,0	262,4	150,8	2729,2
vH	(18,2)	(32,3)	(62,2)	(58,8)	(47,6)	(60,6)	(70,2)	(23,2)
Bremen								
Mill. DM	737,6	426,2	359,8	74,7	253,2	35,2	77,2	1604,1
vH	(35,2)	(58,4)	(71,8)	(46,1)	(66,2)	(36,7)	(71,6)	(33,2)
Berlin (West) (c)								
Mill. DM	4004,2	2792,6	867,6	1835,7	754,9	759,2	926,9	11073,5
vH	(54,5)	(81,1)	(74,4)	(88,9)	(72,9)	(88,0)	(95,2)	(59,1)
Insgesamt (c)								
Mill. DM	18859,5	8043,6	5033,1	7361,8	4743,0	5627,0	3529,4	48164,3
vH	(20,2)	(42,4)	(49,9)	(56,2)	(52,5)	(53,1)	(66,1)	(21,7)

(a) Konzept II: Potentielle Kürzungen gemessen an den Abweichungen vom Minimumwert (Ausgabenniveau des Bundeslands mit der größten negativen Abweichung vom Regressionswert bei multipler Regression der Pro-Kopf-Ausgaben auf Pro-Kopf-Einkommen, Bevölkerung etc.; logarithmischer Ansatz). Methodische Erläuterungen im Abschnitt C.II.2. zu den Variablen vgl. Tabelle 44. - (b) Ohne die Werte für die Ausgabeart RENTEN. - (c) Unter der Annahme, daß Ausgaben, die (regressionsanalytisch) durch den Bundeszuschuß zum Berliner Haushalt bedingt sind, zu den Ausgaben zählen, die gekürzt werden können.

Quelle: Eigene Berechnungen. Methodische Erläuterungen im Abschnitt C.II.2.

daß die Entscheidungskompetenz der Länder bei den Ausgaben für Renten, Unterstützungen u.ä. begrenzt ist, die Ergebnisse also nur mit Einschränkungen aussagekräftig sind.

Gemessen am Durchschnitt sind die sonstigen laufenden Landeszuschüsse an den nicht-öffentlichen Bereich hoch im wesentlichen in Nordrhein-Westfalen, Bremen (allerdings nur in den Jahren 1980-1982), Rheinland-Pfalz (in allen Jahren im Durchschnitt etwa 40 vH der Aufwendungen) und in Berlin (rd. 80 vH der laufenden Zuschüsse) (Tabelle 45). 2,9 Mrd. DM (1980) bis 2,3 Mrd. DM (1982) betragen die Mehrausgaben aller Bundesländer im Vergleich zu jenem Niveau, das durch die Regressionsfunktion gekennzeichnet wird.

Legt man das Ausgabenniveau des sparsamsten Landes zugrunde, so fallen die Einsparpotentiale der Bundesländer insgesamt fast dreimal so hoch aus (Tabelle 46). Für 1980-1983 ergeben sich Potentiale zwischen 60 und 56 vH der sonstigen laufenden Zuschüsse. Relativ gering sind die Einsparpotentiale in Schleswig-Holstein und Hessen. Im Saarland waren die Ausgaben 1980-1982 relativ niedrig, sie lagen aber 1983 weit über dem Referenzniveau.

Für Sachinvestitionen wenden - gemessen am Durchschnitt - Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Bayern, Bremen und Berlin in allen vier Jahren, Schleswig-Holstein in den Jahren 1981-1983 überdurchschnittlich viel auf (Tabelle 45). An der Spitze steht Berlin mit Mehrausgaben von 45 bis 53 vH der Ausgaben für Sachinvestitionen, gefolgt von Bremen (1980: 53 vH, 1983: 32 vH). Das Kürzungspotential für alle Länder mit überdurchschnittlichen Ausgaben beträgt - an der Summe aller Sachinvestitionen gemessen - 1980 etwa 15 vH, für die folgenden Jahre etwa 13 vH. Die Ergebnisse für die Einsparpotentiale scheinen durchaus plausibel, wenn man bedenkt, daß der investive Charakter vieler staatlicher Sachinvestitionen durchaus bezweifelt werden kann [Wille, 1984].

Das Einsparpotential bei den Sachinvestitionen - gemessen als Abweichung vom Ausgabenniveau jenes Bundeslands mit den (im Verhältnis zu den ökonomischen Bestimmungsfaktoren) geringsten Ausgaben - beläuft

sich für die Jahre 1980-1983 auf 5,5-4,7 Mrd. DM oder - im Durchschnitt - 53 vH der Ausgaben für Sachinvestitionen (Tabelle 46).

Gemessen am Durchschnitt sind die Investitionszuschüsse an den privaten Sektor (Vermögensübertragungen) hoch in Niedersachsen, in Nordrhein-Westfalen, im Saarland, in Hamburg und in Berlin (Tabelle 45). Die Ausgaben im Saarland entwickeln sich in den einzelnen Jahren sehr ungleichmäßig; weit über dem Durchschnitt lagen die Zuschüsse im Jahr 1982. Offenbar sind damals hohe Subventionen an ARBED-Saarstahl gezahlt worden. Das Einsparpotential für alle Länder beträgt reichlich 20 vH der Investitionszuschüsse aller Länder.

Die Potentiale für Ausgabenkürzungen bei den Vermögensübertragungen, die sich als Abweichungen von dem Ausgabeniveau des "sparsamsten" Landes errechnen lassen, betragen zwischen 6,0 Mrd. DM (1980) und 5,6 Mrd. DM (1983) und damit etwa 54 vH der gezahlten Zuschüsse. Relativ gering waren die Investitionszuschüsse in Schleswig-Holstein, Hessen und Rheinland-Pfalz (Tabelle 46).

Die von den Bundesländern an den privaten Sektor vergebenen Darlehen sind - gemessen am Durchschnitt - sehr hoch in Hessen, Bayern, Bremen und Berlin (Mehrausgaben von mindestens 25 vH der Darlehen in allen Jahren) (Tabelle 45). In allen Ländern zusammen beträgt das Ausgabenkürzungspotential in den Jahren 1980-1983 etwa ein Drittel bzw. zwischen 1,5 Mrd. DM (1981) und 1,8 Mrd. DM (1983).

Die Abweichungen von den Ausgaben des Landes mit der relativ geringsten Darlehensvergabe betragen für alle Länder zusammen in den Jahren 1980-1983: 3,2-3,5 Mrd. DM (Tabelle 46). Das entspricht durchschnittlich etwa zwei Drittel der von allen Ländern in einem Jahr gewährten Darlehen an den privaten Sektor. Besonders sparsam waren bei der Darlehensvergabe an den privaten Sektor Nordrhein-Westfalen, das Saarland (nur 1980-1982) und Hamburg (nur 1980-1982).

Die Aussagekraft der Ergebnisse für die Darlehensvergabe und - mit umgekehrten Vorzeichen - jener für die laufenden Zuschüsse an den pri-

vaten Sektor ist etwas beeinträchtigt, weil die BAFOG-Leistungen an Studierende 1983 auf Darlehensbasis umgestellt worden sind. Dieser Effekt betraf aber noch nicht alle Zahlungen in 1983.

#### 6. Das gesamte Kürzungspotential der Bundesländer gemäß der Analyse nach Ausgabearten

Aggregiert man die "Überschußausgaben" für jedes Bundesland über alle Ausgabearten ohne die Ausgaben für Renten, Unterstützungen und ähnliche Leistungen, so sind sie am höchsten in Berlin (Tabellen 45 und 46); sie betragen im Jahr 1983: 9,4 Mrd. DM. Es folgen Nordrhein-Westfalen (1983: 4,3 Mrd. DM), Niedersachsen (1983: 2,2 Mrd. DM) und Bayern (2,1 Mrd. DM). Diese absoluten Werte sind aber nur bedingt aussagekräftig. Interessanter sind die Einsparpotentiale im Verhältnis zu den gesamten Ausgaben eines Bundeslands. Gemessen an den Nettoausgaben eines Landes, also jenen Ausgaben, die es selbst zu finanzieren hat, ergibt sich folgende Reihenfolge: Am größten sind die relativen Mehrausgaben 1983 in Berlin (139,0 vH), Bremen (21,8 vH), Niedersachsen (11,0 vH), Nordrhein-Westfalen (8,8 vH) und Bayern (6,8 vH). Eine Mittellage nehmen Hamburg (3,9 vH), Rheinland-Pfalz (4,0 vH), das Saarland (4,8 vH) und Hessen (2,8 vH) ein. Sehr gering sind die relativen Mehrausgaben in Schleswig-Holstein (0,6 vH) und Baden-Württemberg (0,0 vH). Für alle Länder zusammen ergibt sich für 1983 ein Einsparpotential von 20,4 Mrd. DM oder 11,0 vH der Nettoausgaben.

Die Werte für Berlin und für die Gesamtheit der Länder ergeben sich unter der Annahme, daß Berliner Ausgaben, die (regressionsanalytisch) durch den Bundeszuschuß zum Berliner Haushalt bedingt sind, zu den Ausgaben zählen, die gekürzt werden können. Setzt man - aus politischen Gründen - diese Annahme nicht, so fallen die Kürzungspotentiale für Berlin und für die Ländergesamtheit wesentlich geringer aus.

Für die Jahre 1980-1982 sehen die Ergebnisse prinzipiell ähnlich aus. Erwähnenswert erscheint allerdings, daß Hessen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg und das Saarland 1980 relativ besser dastanden als 1983 und daß umgekehrt Rheinland-Pfalz und Bremen 1983 in einer relativ besseren Position waren als im Jahr 1980.

Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein schneiden bei dem Vergleich der Ausgaben nach Ausgabearten insgesamt am besten ab: Die Ausgaben dieser Länder liegen bei fast allen Ausgabearten auf oder unter dem Regressionsniveau. Es gibt - gemäß dem ersten Meßkonzept - kaum Kürzungspotentiale bei den Ausgaben dieser Länder. Negative Abweichungen der Ausgaben für einzelne Zwecke von den regressionsmäßig errechneten Niveaus werden gemäß dem ersten Konzept vernachlässigt. Dies ist ansatzimmanent zwingend.

Legt man generell das zweite Konzept zur Messung der Einsparmöglichkeiten bei den einzelnen Arten der Länderausgaben zugrunde, bei dem von den Ausgaben des sparsamsten Landes ausgegangen wird, so betragen die Kürzungspotentiale für alle Länder zusammen (Tabelle 46) in den Jahren 1980-1983: 45,4 Mrd. DM (26,6 vH der Nettoausgaben), 46,6 Mrd. DM (26,6 vH der Nettoausgaben), 47,6 Mrd. DM (26,1 vH der Nettoausgaben) sowie 48,2 Mrd. DM (25,9 vH der Nettoausgaben).

Dabei liegt wie bei den Ergebnissen nach dem ersten Konzept die Annahme zugrunde, daß Berliner Ausgaben, die (regressionsanalytisch) durch den Bundeszuschuß zum Berliner Haushalt bedingt sind, zu den Ausgaben zählen, die gekürzt werden können. Zudem sind - wie bei den Ergebnissen nach dem ersten Konzept - Einsparmöglichkeiten bei einigen Untergruppen der Zahlungen für Renten, Unterstützungen und ähnliche Zwecke nicht eingerechnet worden.

#### ε. Regressionsergebnisse für die Analyse nach Aufgabenbereichen

In diesem Abschnitt werden die Ausgaben der Länder statt nach Ausgabearten nach Aufgabenbereichen gegliedert untersucht; der methodische Ansatz ist derselbe, auch gehen dieselben unabhängigen Variablen ein. Die Ausgaben nach Aufgabenbereichen werden auf der Basis der Nettoausgaben der Bundesländer und nicht der Gesamtausgaben für die Jahre 1980-1983 analysiert. Ziel ist es hier, Einsparpotentiale für einzelne Aufgabenbereiche im Sinne einer Nettoentlastung der betreffenden Länderhaushalte zu ermitteln.

Bei der Gliederung der Nettoausgaben eines Landes, also des Saldos aus den Bruttoausgaben und den von anderen öffentlichen Bereichen (von

anderen Ländern, vom Bund oder von den Gemeinden) empfangenen Zahlungen, nach Aufgabenbereichen, gibt es ein spezielles Problem: Es können nicht alle von einem Bundesland empfangenen Zahlungen den einzelnen Aufgabenbereichen zugeordnet werden. Allgemeine Finanzausgleichszahlungen, die nicht an bestimmte Verwendungszwecke gebunden sind, lassen sich wegen der fehlenden Zweckbindung nicht zuordnen und werden in der Finanzstatistik pauschal der Untergruppe Steuern und allgemeine Finanzausgleichszahlungen in dem Aufgabenbereich Allgemeine Finanzwirtschaft zugerechnet. Dies kann zur Folge haben, daß ein Bundesland negative Nettoausgaben für diese Untergruppe im Aufgabenbereich Allgemeine Finanzwirtschaft aufweist.

Aber auch dann, wenn dies nicht der Fall ist, sind die für diese Untergruppe in der Finanzstatistik ausgewiesenen Nettoausgaben für die folgende Untersuchung nicht geeignet; denn im Aufgabenbereich Allgemeine Finanzwirtschaft werden auch die Zinsen auf öffentliche Schulden erfaßt, deren Untersuchung gemäß dem beschriebenen Ansatz keinen Sinn macht. Dieser Aufgabenbereich wird daher nicht untersucht. Die Ausgaben für dessen Untergruppen Versorgung sowie Beihilfen, Unterstützungen u.ä. könnten zwar untersucht werden, sie richten sich im wesentlichen aber nach bundeseinheitlichen Vorschriften und können wegen des begrenzten Entscheidungsspielraums der Länder ebenso außer Betracht bleiben wie bestimmte Ausgaben nach den Geldleistungsgesetzen. Die sonstigen Ausgaben im Aufgabenbereich Allgemeine Finanzwirtschaft sind geringfügig und werden vernachlässigt (Tabelle 47).

Die Regressionsergebnisse für die Querschnittsuntersuchungen über den gesamten Beobachtungszeitraum 1980-1983 zeigen, daß der Korrelationszusammenhang relativ schwach ist zwischen Landesausgaben pro Kopf einerseits, Pro-Kopf-Einkommen, Bevölkerungszahl, Berlin-Zuschuß und Trendvariable andererseits bei den Aufgabenbereichen Auswärtige Angelegenheiten, Förderung des Bildungswesens, Sonstiges Bildungswesen, Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen und Verkehr und Nachrichtenwesen (Tabelle 48). Die Einkommenselastizitäten sind in der Regel deutlich größer als 1, die Bevölkerungselastizitäten sind in der Regel negativ und gering.

Tabelle 47 - Nettoausgaben der Bundesländer für den Aufgabenbereich Allgemeine Finanzwirtschaft und dessen Untergruppen 1983 - Gruppierungsnummern 1074, 1075, 1076, 1077 und 1078 (Mill. DM)

	Steuern und All- gemeine Finanz- wirtschaft	Schulden	Ver- sorgung	Beihilfen, Unterstüt- zungen und ähnliches	Sonstige Zwecke
Schleswig-Holstein	211,3	845,0	584,2	58,3	0
Niedersachsen	1534,1	1779,5	1577,4	0,4	0
Nordrhein-Westfalen	6727,0	4421,9	2990,2	709,0	0
Hessen	2030,4	1283,5	1241,7	153,7	2,6
Rheinland-Pfalz	547,3	961,4	830,9	137,8	0
Baden-Württemberg	4189,2	1845,0	1886,7	311,5	0,4
Bayern	2801,7	1312,9	2149,7	393,1	9,4
Saarland	19,2	437,3	242,0	37,0	0
Hamburg	334,7	821,0	926,8	0	11,4
Bremen	-249,9	661,0	245,8	41,1	26,2
Berlin (West)	-10403,0	634,0	1339,0	0	5,3
Insgesamt	7742,1	15002,5	14014,5	1841,8	55,3

Quelle: Statistisches Bundesamt [e].

#### ζ. Das Kürzungspotential der Bundesländer bei den Aufgabenbereichen

Die Potentiale für Ausgabenkürzungen bei den einzelnen Bundesländern werden zunächst gemäß dem ersten Meßkonzept als Differenzen zwischen den tatsächlichen Ausgaben und den durch die Regressionfunktionen für die einzelnen Aufgabenbereiche bestimmten Ausgaben ermittelt (Tabelle A11). Unterdurchschnittliche Ausgaben, die sich nach dem ersten Konzept ergeben können, sind in den Tabellen in Klammern gesetzt worden. Die über alle Aufgabenbereiche ermittelte Summe der positiven Differenzen zwischen tatsächlichen und regressionsmäßigen Ausgaben ist das Potential für Ausgabenkürzungen eines Bundeslands. Aussagekräftiger als die absoluten Potentiale für Ausgabenkürzungen sind deren Relationen zu den Nettoausgaben des jeweiligen Bundeslands.

Die Kürzungspotentiale betragen im Durchschnitt der Jahre 1980-1983: 10 vH der Nettoausgaben oder mehr in den Ländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Bayern, Bremen (25 vH) und Berlin (137 vH); dem

Tabelle 48 - Pro-Kopf-Ausgaben der Bundesländer nach Aufgabenbereichen 1980-1983 - Regressionsergebnisse (a)

	Regressionskoeffizienten für die unabhängigen Variablen(b)					R <sup>2</sup>	F-Wert
	Konstante	ln Y/B	ln B	ln Z/B	T		
Politische Führung und zentrale Verwaltung	-6,497 (3,480)	1,477 (7,869)	-0,327 (15,108)	0,094 (10,784)	-0,021 (1,085)	0,94	142,40
Auswärtige Angelegenheiten	-14,370 (1,283)	1,500 (1,332)	-0,116 (0,891)	0,164 (3,140)	-0,042 (0,353)	0,29	4,06
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	-13,755 (6,424)	2,134 (9,915)	-0,247 (9,934)	0,106 (10,659)	-0,051 (2,257)	0,92	110,29
Rechtsschutz	-7,029 (5,155)	1,281 (9,346)	-0,096 (6,096)	0,061 (9,703)	0,016 (1,136)	0,89	81,39
Schulen und vorschulische Bildung	-3,145 (1,891)	1,068 (6,387)	-0,117 (6,080)	0,024 (3,117)	-0,009 (0,495)	0,76	30,38
Hochschulen	-12,218 (4,797)	1,747 (6,824)	0,060 (2,028)	0,128 (10,785)	-0,054 (2,013)	0,83	47,01
Förderung des Bildungswesens	-10,401 (2,903)	1,385 (3,845)	0,070 (1,674)	0,034 (2,049)	-0,084 (2,221)	0,37	5,76
Sonstiges Bildungswesen	-22,869 (3,200)	2,759 (3,840)	-0,170 (2,054)	0,103 (3,113)	-0,076 (1,018)	0,50	9,85
Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen	-18,570 (5,648)	2,192 (6,632)	0,042 (1,104)	0,083 (5,433)	-0,022 (0,641)	0,69	22,20
Kulturelle Angelegenheiten	-31,538 (5,274)	3,735 (6,214)	-0,183 (2,642)	0,146 (5,266)	-0,092 (1,461)	0,72	24,91
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	-10,618 (2,080)	2,068 (4,031)	-0,508 (8,570)	0,150 (6,327)	-0,041 (0,762)	0,82	45,22
Gesundheit, Sport, Erholung	-24,957 (5,340)	3,204 (6,819)	-0,247 (4,549)	0,175 (8,034)	-0,127 (2,581)	0,82	45,77
Wohnungswesen, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	-38,355 (6,594)	4,634 (7,924)	-0,255 (3,780)	0,161 (5,968)	-0,144 (2,348)	0,80	38,31
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	13,760 (2,879)	-1,368 (2,856)	0,392 (7,169)	.	0,038 (0,759)	0,62	22,13
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	15,522 (2,911)	-0,904 (1,687)	-0,250 (4,047)	-0,047 (1,916)	0,062 (1,099)	0,34	5,04
Verkehr und Nachrichtenwesen	-14,736 (4,546)	2,081 (6,388)	-0,074 (1,964)	0,018 (1,178)	-0,090 (2,644)	0,59	13,84
Wirtschaftsunternehmen	-24,683 (2,385)	3,426 (3,293)	-0,601 (5,006)	0,214 (4,456)	-0,125 (1,150)	0,67	19,69
Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	-21,748 (2,187)	2,777 (2,778)	-0,322 (2,792)	0,265 (5,730)	-0,069 (0,658)	0,63	16,57

(a) Nettoausgaben. - (b) t-Werte in Klammern; bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 vH beträgt der kritische Wert für den (zweiseitigen) t-Test 2,021, der kritische Wert für den F-Test 2,61.

Y = Volkseinkommen  
B = Bevölkerung  
Z = Zuschuß des Bundes zum Berliner Haushalt  
T = Trendvariable mit den Ausprägungen 1, 2, 3 und 4 in den Jahren 1980-1983.  
ln = Logarithmus naturalis

Quelle: Eigene Berechnungen.

Wert für Berlin liegt die Annahme zugrunde, daß Ausgaben, die (regressionsanalytisch) durch den Bundeszuschuß zum Berliner Haushalt bedingt sind, zu den Ausgaben zählen, die gekürzt werden können. Der Umstand, daß ein Wert größer als 100 vH resultiert, beruht darauf, daß Berlin einen erheblichen nicht-zweckgebundenen Bundeszuschuß zu seinem Haushalt erhält, mit der Folge, daß nicht nur "die Summe der bei den inhaltlich beschriebenen Aufgabenbereichen (alle Aufgabenbereiche ohne Allgemeine Finanzwirtschaft) erfaßten Nettoausgaben erheblich größer ist als die Nettoausgaben des Landes insgesamt" [Neubauer, 1984, S. 390], sondern daß sogar die Summe der Abweichungen (für alle Aufgabenbereiche ohne Allgemeine Finanzwirtschaft) die gesamten Nettoausgaben deutlich übersteigt. Zählt man die durch den Bundeszuschuß zum Berliner Haushalt bedingten Ausgaben nicht zum Kürzungspotential Berlins, so beträgt das Einsparpotential bei den Berliner Ausgaben in den Jahren 1980-1983: 3-4 vH.

Für das Saarland beträgt das Kürzungspotential, das 1981 niedrig war, 1982 und 1983 fast 10 vH der Nettoausgaben. Entscheidend hierfür sind die überschießenden Ausgaben im Bereich Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen in den Jahren 1982 und 1983; dahinter stehen offenbar Subventionen an ARBED-Saarstahl. Eine stark steigende Relation der Potentiale für Ausgabenkürzungen ergibt sich für Hamburg (1983: 8,5 vH). Interessant sind auch die extrem hohen Ausgaben Nordrhein-Westfalens im Bereich Wirtschaftsunternehmen im Jahr 1982, die durch Subventionen begründet sind (Kapitalerhöhung bei der Westdeutschen Landesbank um 1 Mrd. DM durch den Erwerb von Beteiligungen durch das Land [vgl. BMF, b]). Relativ am geringsten sind die überschießenden Ausgaben für Schleswig-Holstein (2 vH), Hessen (weniger als 1 vH), Rheinland-Pfalz (3 vH) und Baden-Württemberg (2 vH).

Für alle Bundesländer zusammen ergibt sich nach Aufgabenbereichen für das Jahr 1983 im Sinne des ersten Meßkonzepts ein Einsparvolumen von 22,4 Mrd. DM (Tabelle A11). Davon entfallen 60 vH auf die Bundesländer Berlin (9,3 Mrd. DM) und Nordrhein-Westfalen (4,3 Mrd. DM).

Die Ergebnisse für die Jahre 1980-1982 unterscheiden sich, was die Anteile der einzusparenden Ausgaben an den Nettoausgaben betrifft, prak-

tisch nicht. Erwähnenswert sind allenfalls die steigenden Anteile für Hamburg und das Saarland sowie der relativ niedrige Anteil für Nordrhein-Westfalen im Jahr 1983.

Für alle Länder zusammen beträgt das Potential für Ausgabenkürzungen 1983: 12,1 vH der Nettoausgaben (Tabelle A11). Unter der alternativen Annahme für die Berliner Ausgaben beträgt es 7,2 vH. Die Werte für die Vorjahre sind etwas höher.

Legt man das Verhalten des sparsamsten Landes als Norm zugrunde (zweites Meßkonzept), so lassen sich je nach Art der Berücksichtigung der Berliner Verhältnisse 54,9-57,5 oder 50,7-52,8 Mrd. DM einsparen (Tabelle A12); dies sind reichlich 30 vH bzw. knapp 30 vH der Nettoausgaben der Bundesländer in den Jahren 1980-1983.

Die Schätzwerte nach beiden Meßkonzepten berücksichtigen noch nicht, daß die Werte für die Einsparpotentiale im Aufgabenbereich Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung nach unten korrigiert werden müssen (Abschnitt C.II.5).

#### *4. Berechnungen für ausgewählte Städte und Gemeinden*

##### *a. Ziel dieses Abschnitts*

Die Untersuchung des öffentlichen Sektors auf Möglichkeiten der Ausgabenkürzung wäre unvollständig ohne die Berücksichtigung der Gemeinden. Tabelle 49 zeigt, daß ihnen bei den Staatsausgaben, insbesondere denen für Investitionen, recht hohe Bedeutung zukommt. Lediglich die Ausgaben für Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung und Hochschulen, an denen die Gemeinden keinen Anteil haben, sowie die Ausgaben im Bereich Allgemeine Finanzwirtschaft sind Ausnahmen.

Bei der Untersuchung der Gemeindeausgaben wird der gleiche methodische Ansatz gewählt wie bei den Länderausgaben (vgl. S. 108 ff.); allerdings werden zusätzliche erklärende Variable in die Analyse einbezogen. Der Untersuchung liegen Daten für die Jahre 1980-1983 zugrun-

Tabelle 49 - Ausgaben der Gemeinden nach Aufgabenbereichen 1980-1983 (vH) (a)

	Anteil an gesamten Ausgaben	Anteil an Investitions- ausgaben
Politische Führung und Zentrale Verwaltung	41	62
Öffentliche Sicherheit und Rechtsschutz	16	50
Schulen und vorschulische Bildung	26	85
Förderung des sonstigen Bildungswesens	22	14
Wissenschaft und Forschung	21	23
Kulturelle Angelegenheiten	50	55
Soziale Sicherung	15	22
Gesundheit, Sport, Erholung	67	66
Wohnungswesen	28	31
Kommunale Gemeinschaftsdienste	86	82
Wirtschaftsförderung	62	9
Verkehr und Nachrichtenwesen	25	48
Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Vermögen	32	54
Allgemeine Finanzwirtschaft	10	-
Insgesamt	14	42

(a) Anteil an den Ausgaben der öffentlichen Haushalte insgesamt.

Quelle: Statistisches Bundesamt [e].

de. Es ist vom statistischen Aufwand her nicht vertretbar, alle 8500 Gemeinden der Bundesrepublik zu berücksichtigen. Statt dessen erstrecken sich die Analysen auf die Ausgaben der 500 größten Gemeinden. Sie repräsentieren 50 vH der Bevölkerung und 53 vH der aggregierten Kommunalhaushalte aller Flächenländer. Ziel ist es, durch eine Querschnittsanalyse Anhaltspunkte für aufgabenbereichsspezifische Sparpotentiale in einzelnen Gemeinden zu finden.

#### b. Auswahl der Untersuchungsgemeinden

Mit Ausnahme von zwei Städten, für die Daten der kommunalen Jahresrechnung nicht verfügbar waren, wurden aus den Flächenstaaten alle Gemeinden mit mehr als 20000 Einwohnern in die Untersuchung einbezogen. Weil die Einwohnerzahlen über die Jahre nicht konstant bleiben,

Tabelle 50 - Repräsentanz der Untersuchungsgemeinden für einzelne Bundesländer 1983

	Unter- suchungs- gemeinden	Gemeinden im Bundes- land ins- gesamt	Anteil der Untersuchungs- gemeinden	
			an der Ge- samtbevöl- kerung des Bundeslands	an den aggregier- ten Haushalten aller Gemeinden des Bundeslands
	Anzahl		vH	
Schleswig-Holstein	18	1129	41	45
Niedersachsen	73	1031	53	52
Nordrhein-Westfalen	190	396	86	78
Hessen	47	427	49	52
Rheinland-Pfalz	19	2303	34	37
Baden-Württemberg	78	1111	47	49
Bayern	50	2052	37	47
Saarland	13	52	54	66

Quelle: Statistisches Bundesamt [a; f]; eigene Berechnungen.

ergibt sich für 1981 eine Gesamtzahl von 487, in den übrigen Jahren eine solche von 486 Gemeinden. Sie sind nicht gleichmäßig über die Bundesländer verteilt (Tabelle 50). Das liegt an den schon traditionell unterschiedlichen Gemeindegrößen, ist aber auch eine Folge der Gebietsreform, die in den Ländern unterschiedliche Ausmaße annahm. Werden die Gemeinden nach ihrer Bevölkerungszahl ausgewählt, so sind daher einige Länder über-, andere unterrepräsentiert. Deswegen kann auch nicht von vornherein ausgeschlossen werden, daß bestimmte, für ein Land möglicherweise charakteristische politische oder institutionelle Einflußfaktoren die Ergebnisse für alle untersuchten Gemeinden beeinflussen. Bei der Interpretation ist das zu berücksichtigen. Es wird aber versucht, einen Teil dieser Einflüsse durch eine gesonderte unabhängige Variable zu erklären.

Tabelle 51 - Gewicht der Aufgabenbereiche im kommunalen Haushalt 1980-1983 (vH)(a)

	Anteil am Gesamt- haushalt
0 Allgemeine Verwaltung	7
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	3
2 Schulen	10
3 Wissenschaft, Forschung und Kultur- pflege	3
4 Soziale Sicherung	17
5 Gesundheit, Sport, Erholung	16
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	14
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirt- schaftsförderung	10
8 Wirtschaftliche Unternehmen	7
9 Allgemeine Finanzwirtschaft	14
Insgesamt	100 (b)

(a) Durchschnitt der Jahre. - (b) 163 Mrd. DM bereinigte Ausgaben.

Quelle: Statistisches Bundesamt [f].

### c. Die Ausgaben der Gemeinden nach Aufgabenbereichen

Die hier verwendeten Daten sind der kommunalen Jahresrechnungstatistik entnommen. Für jede Untersuchungsgemeinde und jedes Untersuchungsjahr werden die Ausgaben nach den in Tabelle 51 aufgeführten Aufgabenbereichen des Gliederungsplans für die Finanzstatistik differenziert und auf die durchschnittliche Wohnbevölkerung bezogen.

Für die hier untersuchten Gemeinden hat der Bereich 9 an den gesamten bereinigten Ausgaben durchschnittlich einen Anteil von 14 vH. Dieser Bereich umfaßt vorwiegend Verrechnungen mit anderen Gebietskörperschaften (allgemeine Zuweisungen vom Land) und zwischen Haushaltsjahren. Umfang und Zusammensetzung dieses Bereichs sind daher in erster Linie durch die Vergabebedingungen im Finanzausgleich sowie die Vorschriften über den Rechnungsabschluß der Gemeinden bestimmt, die hier nicht Gegenstand der Betrachtung sind. Deswegen bleibt der Bereich 9 im weiteren Verlauf der Untersuchung unberücksichtigt.

Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen Ländern und ihren Gemeinden können die Ergebnisse beeinflussen. Tatsächlich bestehen nennenswerte Unterschiede aber nur in den Aufgabenbereichen 2 und 5. Innerhalb dieser Bereiche sind wiederum nur wenige Abschnitte betroffen, nämlich in erster Linie Berufs- bzw. Fachoberschulen (24 und 26) sowie Gesundheitsverwaltung und Spezialkrankenhäuser (50 und 51) [Münstermann, 1980, S. 99; Münstermann, Becker, 1978, S. 22]. Es erscheint daher zulässig, die Gemeinden insoweit ohne Ansehen ihrer Zugehörigkeit zu einem Bundesland zu untersuchen.

Unterschiede in der Aufgabenzuordnung gibt es auch zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden. Vor allem in den Bereichen 2, 4, 5 und 6 nehmen die Kreise für ihre Gemeinden eine Reihe von Aufgaben wahr und entlasten sie damit im Vergleich zu den kreisfreien Städten. Daher kann erwartet werden, daß in diesen Aufgabenbereichen die Ausgaben der kreisfreien Städte vergleichsweise höher ausfallen werden als die der kreisangehörigen Gemeinden. Dies soll berücksichtigt werden.

Die Ausgaben werden nach dem Bruttokonzept analysiert, d.h. Zahlungen von anderen Ebenen werden nicht abgezogen. Bei diesen Zahlungen handelt es sich überwiegend um Zuweisungen der Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Sie werden als Bestimmungsfaktor der Gemeindesaufgaben angesehen.

Die Ausgaben der einzelnen Aufgabenbereiche werden nicht nach Ausgaben des Vermögens- bzw. des Verwaltungshaushalts getrennt. Einerseits ist zwar grundsätzlich nicht auszuschließen, daß in beiden Fällen jeweils unterschiedliche Einflußfaktoren wirken; auch unterliegen gerade auf kommunaler Ebene die Ausgaben des Vermögenshaushalts nicht selten ausgeprägten jährlichen Schwankungen. Andererseits ist eine Trennung wegen der sachlichen Verknüpfungen bestimmter Ausgabenposten beider Haushalte, wie z.B. Investitions- und Folgekosten, sehr problematisch.

Bei der Zuordnung einzelner Ausgaben zu bestimmten Aufgabenbereichen haben die Gemeinden stets einen gewissen Spielraum. Daher ist wohl nicht immer gewährleistet, daß verschiedene Gemeinden gleiche Ausgaben

auch in gleichen Aufgabenbereichen verbuchen. Vor allem im Einzelplan 0 kann bei kleinen Gemeinden, die in der Regel weniger differenzieren, eine Reihe von Ausgaben auftauchen, die in größeren Gemeinden einem der anderen Einzelpläne zugeordnet sind. Deswegen ist zu erwarten, daß in kleinen Gemeinden die Ausgaben dieses Einzelplans tendenziell höher ausfallen werden als in größeren Gemeinden.

d. Unabhängige Variable: Die potentiellen Bestimmungsfaktoren der Ausgaben

In die Regressionsanalyse gingen die folgenden Variablen ein:

Bevölkerungsstand (B)

Pro-Kopf-Einkommen (Y/B)

Preis der öffentlich erstellten Güter (P)

Bevölkerungsdichte (B/F)

Pro-Kopf-Zuweisungen (Z/B)

Bevölkerungsentwicklung (D1)

Typ der Kommunalverfassung (D2)

Verwaltungsstatus (D3)

Maßgeblich für die Variablen *Bevölkerungsstand* und Höhe der Pro-Kopf-Einkommen ist der Stand der Wohnbevölkerung zur jeweiligen Jahresmitte. Weil Einkommensdaten der VGR auf Gemeindeebene nicht zur Verfügung stehen, wurden die Pro-Kopf-Einkommen auf der Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistik errechnet. Diese Statistik weist für jede Gemeinde die Summe der sieben Einkunftsarten bzw. den Gesamtbeitrag der Einkünfte aus. Die aktuellsten verfügbaren Daten beziehen sich auf 1980. Die für dieses Jahr ermittelten Pro-Kopf-Einkommen wurden entsprechend der Entwicklung der Bruttowertschöpfung pro Kopf fortgeschrieben, die nach den VGR der Länder differenziert nach kreisfreien Städten und Landkreisen vorliegt. Für die kreisfreien Städte wurden diese Werte für die Fortschreibung unmittelbar übernommen, für die kreisangehörigen Gemeinden wurde die durchschnittliche Entwicklung des jeweiligen Landkreises zugrundegelegt. Dieses Verfahren dürfte für die Jahre 1981-1983 zu recht zuverlässigen Werten für die Pro-Kopf-Einkommen führen.

Zwischen Bevölkerung und *Pro-Kopf-Einkommen* einerseits sowie den *Pro-Kopf-Ausgaben* andererseits kann ein positiver Zusammenhang erwartet werden. Zwar gibt es Faktoren, die einen negativen Einfluß der Bevölkerungsgröße auf die *Pro-Kopf-Ausgaben* vermuten lassen (S. 110), aufgrund anderer Überlegungen ist aber zu erwarten, daß insgesamt ein positiver Zusammenhang auftreten wird: Im Gegensatz zu den von den Ländern bereitgestellten Gütern stellen die von den Gemeinden produzierten bzw. bereitgestellten Güter in größerem Umfang Substitute für private Güter dar. Für diese kann erwartet werden, daß die Nachfrage mit zunehmendem Einkommen steigt.

Umfassende Daten über die *Preise* von Gütern und Dienstleistungen in den einzelnen Gemeinden liegen auf Gemeindeebene nicht vor. Vermutlich sind die Unterschiede aber gering (1). Deswegen wurde ein in allen Gemeinden gleiches Preisniveau unterstellt.

Die Preisunterschiede bei den Gütern und Dienstleistungen, welche die Gemeinden produzieren bzw. bereitstellen, können verschiedene Ursachen haben. Sie können auf Ineffizienzen bei der Produktion oder auf interregionalen Kostenunterschieden beruhen; in beiden Fällen werden sie sich auf die Ausgabenunterschiede auswirken. Daher geht der Preis für öffentliche Leistungen als unabhängige Variable in die Analyse ein. Dazu wird für die von den Gemeinden angebotenen Leistungen hilfsweise eine Preisvariable berechnet.

Einem Ansatz von Borcharding und Deacon [1972, S. 893] folgend wird dazu eine Cobb-Douglas Funktion unterstellt:

$$Q = a L^{\beta} K^{1-\beta}$$

mit  $Q$  = Output

$a$  = Transformationsparameter

$L$  = Arbeitsmenge

$K$  = Kapitaleinsatz

---

(1) 1979 wurde vom Statistischen Bundesamt das Verbraucherpreisniveau in 31 ausgewählten Städten mit mindestens 40000 Einwohnern ermittelt. Die größten Abweichungen vom Durchschnitt betragen 4,5 bzw. 1,6 vH [Rostin, 1979].

$\beta$  = partielle Produktionselastizität von Arbeit ( $0 < \beta < 1$ )

$1 - \beta$  = partielle Produktionselastizität von Kapital

Dies impliziert konstante Skalenerträge. Für das gesamte Angebot an Gütern und Diensten ausgewählter amerikanischer Gemeinden konnten konstante Skalenerträge empirisch nachgewiesen werden [Hirsch, 1970, S. 167].

Der Output ist nach Maßgabe der Produktionsfunktion durch die Faktoreinsatzmengen bedingt. Der Preis der von den Gemeinden bereitgestellten Güter und Dienste wird über die Minimalkostenkombination als Funktion von Zinssatz, Lohnsatz und partieller Produktionselastizität von Arbeit bestimmt [vgl. Borcharding, Deacon, 1972, S. 892]. Bei vollständiger Kapitalmobilität gilt für alle Gemeinden der gleiche Zinssatz; die Preise sind durch den jeweiligen Lohnsatz ( $w$ ) sowie die Elastizität  $\beta$  bestimmt. Für den Preis des Gutes  $i$  in der Gemeinde  $j$  gilt:

$$[6] \quad P_{ij} = f [w_j^{\beta_{ij}}]$$

Der Lohnsatz und die partielle Produktionselastizität von Arbeit wurden näherungsweise aus der Jahresrechnungsstatistik und der Personalstandsstatistik der Gemeinden berechnet. Der Lohnsatz ist die durchschnittliche Lohn- und Gehaltssumme pro Gemeindebeschäftigten, d.h. der Quotient aus Personalausgaben und Personalstand. Die partielle Produktionselastizität von Arbeit ist der Quotient aus den Personalausgaben und den Gesamtausgaben einer Gemeinde.

Würde für alle Gemeinden eine einheitliche Elastizität verwendet, so entspräche das der Annahme einer identischen Produktionsfunktion bzw. Produktionstechnik. Hier wird aber die partielle Produktionselastizität von Arbeit für jede einzelne Gemeinde, und zwar gesondert für jeden Aufgabenbereich bestimmt. Interkommunale Unterschiede in der Produktionstechnik für einen bestimmten Aufgabenbereich werden so berücksichtigt. Preisunterschiede, wie sie anhand der Näherungsgrößen  $P_{ij}$  gemessen werden, können daher auf unterschiedlich effizienten Produktionstechniken oder auch auf unterschiedlichen kommunalen Lohnsätzen beruhen. Es ist zu vermuten, daß zwischen dem Preis und der Ausgabe pro Kopf ein negativer Zusammenhang besteht.

Um die *Bevölkerungsdichte* zu bestimmen, wurde die Wohnbevölkerung jeder Gemeinde auf ihre Katasterfläche bezogen. Die Daten sind dem Amtlichen Gemeindeverzeichnis des Statistischen Bundesamts entnommen. In einer Reihe empirischer Untersuchungen für die USA und für die Schweiz wurde zwischen der Bevölkerungsdichte und den gesamten Ausgaben der Gemeinden ein positiver Zusammenhang festgestellt [Borcherding, Deacon, 1972; Bergstrom, Goodman, 1973; Pommerehne, 1974]. Das erscheint plausibel, denn mit zunehmender Bevölkerungsdichte entstehen Agglomerations- und Fühlungsvorteile, die die Wirtschaftstätigkeit anregen und die häufig komplementäre Ausgaben des öffentlichen Sektors bedingen.

Allerdings wurde in anderen empirischen Untersuchungen auch ein negativer Zusammenhang zwischen den gesamten Ausgaben und der Bevölkerungsdichte beobachtet [Mulford, 1978; Pross, 1982]. Dazu hat möglicherweise beigetragen, daß in diesen Fällen Güter eine wichtige Rolle spielten, bei denen Konsumrivalität weitgehend ausgeschlossen werden kann. Eine steigende Bevölkerungsdichte muß dann nicht zusätzliche Ausgaben induzieren.

Die *Zuweisungen* erhöhen die Einnahmen der Gemeinden und ermöglichen ihnen damit direkt höhere Ausgaben; hier gehen sie als unabhängige Variable in die Analyse ein, wobei mit einem positiven Zusammenhang zwischen Zuweisungen und Pro-Kopf-Ausgaben zu rechnen ist.

Neben dem Stand der Bevölkerung beeinflußt auch die *relative Änderung der Einwohnerzahl* die Ausgaben der Gemeinden. Das gilt vor allem für die Ausgaben für den Betrieb von Infrastruktureinrichtungen. Mit sinkender Bevölkerungszahl verringert sich im allgemeinen die Zahl der Nutzer dieser Einrichtungen. Werden sie weiter betrieben, kann Unterauslastung zu Remanenzkosten führen, die sich in der Jahresrechnung als konstante absolute, d.h. pro Kopf steigende Ausgaben niederschlagen. In Gemeinden mit ausgeprägter Bevölkerungsabnahme können daher signifikant höhere Pro-Kopf-Ausgaben erwartet werden als in denen mit unverändertem Bevölkerungsstand. Umgekehrt kann in Zuwanderungsgemeinden mit signifikant niedrigeren Pro-Kopf-Ausgaben gerechnet werden.

den, wenn auf Grund von Verzögerungen im politischen Willensbildungsprozeß die erhöhte Nachfrage nach öffentlich bereitgestellten Gütern erst nach einiger Zeit wirksam wird. Vor allem in den Bereichen Schulen, Wissenschaft und Kultur, Soziale Sicherung, Gesundheit und Sport, Bau- und Wohnungswesen sowie Wirtschaftliche Unternehmen (2-6, 8) wäre dann mit Ausgabenniveaus zu rechnen, die aufgrund des Einflusses der Bevölkerungszu- oder abnahme in die eine oder andere Richtung signifikant abweichen. Dies wird in verstärktem Maße zutreffen, wenn es sich bei den angebotenen Gütern und Diensten um personenbezogene Leistungen handelt. Den Berechnungen für die einzelnen Jahre wurde die relative Änderung des Bevölkerungsstands zwischen dem 30.6.78 und dem 30.6. des jeweiligen Untersuchungsjahrs zugrunde gelegt.

*Politisch-institutionelle Faktoren* wie die nach Ländern unterschiedliche Ausgestaltung der kommunalen Verfassung beeinflussen die Ausgaben der Gemeinden ebenfalls. Je höher nämlich die Kosten für den Bürger sind, sich über einnahmen- und ausgabenwirksame Entscheidungen von Verwaltung und Parlament zu informieren, und je geringer seine Möglichkeiten sind, diese Entscheidungen zu beeinflussen, um so ausgeprägter scheint seine Fiskalillusion zu sein [Pommerehne, Schneider, 1978, S. 385; Goetz, 1977, S. 179]. Wegen mangelnder Fühlbarkeit einzelner Steuern, der Komplexität des ganzen Systems und der Erhebungsmodalitäten unterschätzt der einzelne Wähler seine persönliche Steuerbelastung und toleriert für seine Gemeinde ein Ausgabenniveau, das, gemessen an den Präferenzen besser informierter Wähler, systematisch überhöht ist. Auf diese Weise wird das individuelle Kosten-Nutzen-Kalkül, d.h. das Verhältnis der Steuerbelastung zur empfangenen Leistung, verzerrt. Umgekehrt gilt, daß solche Verzerrungen um so geringer ausfallen werden, je geringer die Kosten der Information und je ausgeprägter die Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten der Bürger sind. Das wird durch Elemente direkter Demokratie in der Kommunalverfassung gefördert, wie sie z.B. in Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz anzutreffen sind [Lang, 1975, S. 154 f.]. Dazu zählen die direkte Wahl des Bürgermeisters, die Möglichkeit seiner vorzeitigen Abwahl sowie die Einrichtung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene (vgl. dazu Abschnitt C.I).

Es ist daher zu vermuten, daß der einzelne unter solchen Bedingungen über seinen Beitrag zu gemeindlichen Vorhaben und über den ihm daraus erwachsenden Nutzen vergleichsweise besser informiert ist. Dann wird er auch in erhöhtem Maße auf Entscheidungen von Parlament und Verwaltung Einfluß nehmen. Das wiederum könnte sich in niedrigeren Ausgaben und geringeren Sparpotentialen niederschlagen.

Um diese Hypothese zu prüfen, werden vereinfachend die Verfassungen der bayerischen, baden-württembergischen und rheinland-pfälzischen Gemeinden als Spielarten eines Grundtyps vergleichsweise direkter lokaler Demokratie interpretiert und denen der übrigen Gemeinden mit eher repräsentativer Demokratie gegenübergestellt. In der ersten Gruppe sind signifikant geringere Ausgaben zu erwarten als in der zweiten.

Wie schon bei der Untersuchung der Länderausgaben wurde ein isoelastischer Funktionsansatz gewählt. Die zu erklärende Variable sind die Pro-Kopf-Ausgaben (vgl. S. 112). Die erklärenden Variablen Bevölkerungsentwicklung, Typ der Kommunalverfassung und Verwaltungsstatus werden durch die Dummy-Variablen D1, D2 und D3 erfaßt. Der zugrundegelegte Funktionsansatz lautet demnach:

$$[7] \quad \ln (A/B)_i = b_0 + b_1 \ln B + b_2 \ln (Y/B) + b_3 \ln P_i + \\ b_4 \ln (B/F) + b_5 \ln (Z/B)_i + b_6 D1 + b_7 D2 \\ + b_8 D3$$

Die erwarteten Vorzeichen der Koeffizienten sind in den Erläuterungen zu Tabelle 52 aufgeführt.

#### e. Zu den Ergebnissen der Regressionsanalyse

Für jedes Untersuchungsjahr wurden Regressionen für die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden insgesamt sowie getrennt für die Ausgaben der einzelnen Bereiche gerechnet. Zusammen sind das 40 Regressionsläufe, deren Ergebnisse in den Tabellen 52, 53 und A13 zusammengefaßt sind. Tabelle 52 enthält für jedes Untersuchungsjahr die Koeffizienten der Rechnung für die gesamten Ausgaben.

Tabelle 52 - Pro-Kopf-Ausgaben insgesamt 1980-1983 - Regressionsergebnisse (a)

	Konstante	B	Y/B	P	B/F	Z/B	D1	D2	D3	$\bar{R}^2$
1980	4,074** (10,37)	0,112** (6,87)	0,127** (2,90)	-0,087** (-6,15)	0,041** (3,08)	0,171** (14,25)	0,068** (4,41)	-0,117** (-7,13)	0,181** (6,61)	0,71 (152)
1981	4,204** (10,39)	0,111* (6,64)	0,117* (2,59)	-0,104** (-7,84)	0,054** (3,98)	0,168** (13,72)	0,071** (4,58)	-0,114** (-6,75)	0,193** (6,89)	0,72 (157)
1982	4,242** (11,21)	0,097** (5,98)	0,124** (2,97)	-0,081** (-6,74)	0,060** (4,67)	0,156** (12,69)	0,065** (4,49)	-0,118** (-7,29)	0,204** (7,63)	0,74 (171)
1983	4,094** (11,05)	0,105** (6,56)	0,129** (3,20)	-0,083** (-7,31)	0,058** (4,69)	0,160** (12,26)	0,084** (5,97)	-0,119** (-7,23)	0,199** (7,56)	0,75 (183)

(a) t-Werte und F-Werte in Klammern; \* signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 vH, \*\* signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 1 vH (beides für den zweiseitigen Test); F-Werte in allen Fällen signifikant bei 0,5 vH Irrtumswahrscheinlichkeit.

Konstante (+)

B = Bevölkerungsstand (+)

Y/B = Pro-Kopf-Einkommen (+); (-) im Bereich 4 Soziale Sicherung

P = Preis der öffentlich bereitgestellten Güter (-)

B/F = Bevölkerungsdichte (+); (-) im Bereich 7 Öffentliche Einrichtungen

Z = Zuweisungen von Bund und Land

Z/B = Pro-Kopf-Zuweisung (+)

D1 = Dummy-Variable, Bevölkerungsveränderung, Wert 1 für Abwanderungsgemeinde (+)

D2 = Dummy-Variable, Typ Kommunalverfassung, Wert 1 für repräsentative Demokratie (+)

D3 = Dummy-Variable, Verwaltungsstatus, Wert 1 für kreisfreie Stadt (+)

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 53 - Pro-Kopf-Ausgaben nach Aufgabenbereichen 1983 - Regressionsergebnisse (a)

	Konstante	B	Y/B	P	B/F	Z/B	D1	D2	D3	$\bar{R}^2$
0 Allgemeine Verwaltung	4,893** (9,99)	-0,020 (-1,01)	0,120* (2,26)	-0,129** (-17,46)	0,046** (2,88)	0,025** (3,84)	0,111** (6,14)	-0,146** (-7,16)	0,123** (3,55)	0,54 (71)
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	0,704 (0,97)	0,131** (4,31)	0,143 (1,80)	-0,021* (-2,16)	0,089** (3,71)	0,124** (10,56)	0,040 (1,46)	0,014 (0,45)	0,478** (9,00)	0,57 (80)
2 Schulen(b)	-8,019** (-2,80)	0,101 (0,84)	1,326** (4,20)	0,002 (0,06)	-0,241* (-2,54)	0,225** (7,51)	-0,055 (0,52)	-0,032 (-0,25)	0,580** (2,91)	0,19 (15)
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	-3,900** (-3,09)	0,320** (5,97)	0,345* (2,48)	0,018 (1,57)	0,133** (3,23)	0,255** (15,41)	0,154** (3,27)	-0,484** (-9,12)	0,090 (1,01)	0,68 (128)
4 Soziale Sicherung	7,891** (7,56)	0,158** (3,62)	-0,653** (-5,68)	-0,109** (-8,53)	0,267** (7,77)	0,156** (10,90)	0,179** (4,63)	0,342** (7,88)	0,516** (6,89)	0,68 (127)
5 Gesundheit, Sport, Erholung	3,145** (3,25)	-0,004 (-0,11)	0,051 (0,48)	-0,081** (-6,08)	0,227** (7,10)	0,095** (7,68)	0,087* (2,44)	-0,152** (-3,66)	198** (2,88)	0,45 (50)
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	2,279** (4,33)	0,162** (7,31)	0,168** (2,89)	-0,087** (-8,76)	-0,043* (-2,44)	0,195** (14,84)	0,061** (3,03)	-0,241** (-10,68)	0,016 (0,41)	0,64 (109)
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	4,505** (5,70)	0,058 (1,79)	0,034 (0,38)	-0,073** (-5,72)	0,025 (0,92)	0,075** (8,66)	0,101** (3,44)	-0,212** (-6,39)	0,118* (2,11)	0,28 (25)
8 Wirtschaftliche Unternehmen	-1,775 (-1,04)	0,452** (6,36)	0,283 (1,51)	-0,037 (-1,18)	-0,100 (-1,74)	0,095** (4,68)	-0,007 (-0,11)	-0,793** (-10,99)	-0,331** (-2,70)	0,31 (29)

(a) Erläuterungen vgl. Tabelle 52. - (b) Rechnung für 469 Schulgemeinden.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Gemessen an den Werten für das korrigierte Bestimmtheitsmaß  $\bar{R}^2$  erklärt der gewählte Untersuchungsansatz rd. drei Viertel der Gesamtvarianz der Gemeindeausgaben pro Kopf. Entsprechend hoch ist auch die im F-Wert zum Ausdruck kommende Güte der Schätzung. Die Koeffizienten aller unabhängigen Variablen wie auch der Konstanten sind für den zweiseitigen Test bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 1 bzw. 5 vH statistisch signifikant und weisen - bis auf den Koeffizienten für die Variable D2 (Typ der Kommunalverfassung) - die erwarteten Vorzeichen auf.

Positive Werte für die Konstante können als Ausdruck der bei der Bereitstellung der Güter und Dienste anfallenden Fixkosten aufgefaßt werden. Da ein logarithmischer Ansatz gewählt wurde, sind die Koeffizienten der unabhängigen Variablen als Elastizitäten zu interpretieren (vgl. S. 113). Sie liegen für alle Variablen weit unter 1; Veränderungen bei einer der unabhängigen Variablen induzieren also eine jeweils verhältnismäßig geringere Änderung der Ausgaben pro Kopf. Mit Ausnahme der Preisvariablen und der Variablen D2 sind die Änderungen bei den unabhängigen Variablen und den Pro-Kopf-Ausgaben gleichgerichtet.

Positive, aber sehr niedrige Koeffizienten bei der Variablen Bevölkerungsdichte könnten ein Anzeichen dafür sein, daß in dem Paket der von den Gemeinden bereitgestellten Güter solche mit ausgeprägten Kollektivguteigenschaften eine wichtige Rolle spielen und eine steigende Bevölkerungsdichte daher zusätzliche Ausgaben nur in geringem Maße induziert (vgl. S. 110 f.).

Ebenfalls positive Vorzeichen bei den Koeffizienten der Dummy-Variablen D1 und D3 bestätigen die Vermutung, daß in Abwanderungsgemeinden aufgrund der Remanenzkosten von Infrastruktureinrichtungen vergleichsweise höhere Ausgaben anfallen und daß kreisfreie Städte wegen der von ihnen zusätzlich wahrgenommenen Aufgaben höhere Ausgaben aufweisen als die kreisangehörigen Gemeinden (vgl. S. 152 und S. 148). Ein Hinweis darauf, daß die Gemeinden mit einer Kommunalverfassung vom Typ "repräsentative Demokratie" vergleichsweise höhere Ausgaben aufweisen (D2), wurde hingegen nicht gefunden (vgl. S. 153 f. und S. 159).

Wie Tabelle 52 zeigt, gilt all dies nicht nur für 1980, sondern mit nur geringen Abweichungen, die an den Aussagen im Grundsatz nichts ändern, auch für die Jahre 1981-1983. Offenbar sind die hier gefundenen Zusammenhänge zwischen den Ausgaben pro Kopf und ihren Bestimmungsfaktoren nicht durch die Situation in einem Haushaltsjahr, z.B. durch außergewöhnlich hohe oder niedrige Ausgaben des Vermögenshaushalts wie etwa einmalige Investitionsausgaben oder Beteiligungen an Unternehmen, bestimmt.

Außer für die Ausgaben der Gemeinden insgesamt wurden Regressionen auch für die Ausgaben der einzelnen Aufgabenbereiche gerechnet. Die Ergebnisse für 1983 sind in Tabelle 53 zusammengefaßt, die für die Jahre 1980, 1981 und 1982 in Tabelle A13.

Die Werte der Koeffizienten für einzelne Aufgabenbereiche weichen in den verschiedenen Untersuchungsjahren nur geringfügig voneinander ab (Tabellen 53 und A13). Wie schon bei der Rechnung für die Pro-Kopf-Ausgaben aller Aufgabenbereiche zusammen ist es für die Interpretation der Regressionsergebnisse daher ausreichend, beispielhaft auf ein Jahr (1983) einzugehen.

Wie die Werte für das korrigierte Bestimmtheitsmaß  $\bar{R}^2$  und die F-Werte in Tabelle 53 zeigen, ist der Erklärungsgehalt des Ansatzes auch für die Mehrzahl der Aufgabenbereiche recht gut, wobei es zwischen den einzelnen Bereichen aber Unterschiede gibt. Während die Ausgabenvariationen der Bereiche 0, 1, 3, 4 und 6 in hohem Maße erklärt werden, ist dies für die Bereiche 2, 5, 7 und 8 nicht der Fall.

Der Koeffizient der Bevölkerungsvariablen ist in allen Fällen, in denen er signifikant ist, positiv. Auch der Koeffizient für die Einkommensvariable weist in allen Bereichen das erwartete Vorzeichen auf. Im Bereich 4 ist er negativ, in allen übrigen hingegen positiv. Der Koeffizient der Preisvariablen ist in der überwiegenden Zahl der Fälle signifikant und hat das erwartete negative Vorzeichen. In den Bereichen 2, 3 sowie 8 ist der Koeffizient der Preisvariablen nicht signifikant. Bei 2 und 3 handelt es sich um stark zuweisungsfinanzierte Bereiche, in denen die Belastung der Gemeindehaushalte durch eigene Ausgabeentscheidungen vergleichs-

weise gering ist. Der daraus resultierende, relativ geringe Zusammenhang zwischen Preisen und Ausgaben kommt in den statistischen Prüfwerten zum Ausdruck.

Der Koeffizient der Variablen Bevölkerungsdichte ist in der Mehrzahl der Aufgabenbereiche signifikant und nimmt positive Werte an.

Der Koeffizient für die Zuweisungen nimmt durchgängig die erwarteten positiven Werte an. Die Elastizitäten sind in Bereichen mit hohem Zuweisungsanteil hoch, etwa in den Bereichen 2, 3 und 6.

Die erwarteten positiven Vorzeichen ergeben sich in der Mehrzahl der Bereiche auch für die Koeffizienten der Dummy-Variablen D1. Das besagt, daß die Ausgaben in Gemeinden mit negativer Bevölkerungsbilanz vergleichsweise höher sind. In den Bereichen mit negativen Koeffizienten, wie 2 und 8, dürften die größeren Einzugsgebiete von weiterführenden Schulen, Verkehrsunternehmen, Unternehmen der Wirtschaftsförderung und auch Kur- und Badebetrieben eine Rolle spielen.

Die Koeffizienten der Variablen D2, mit deren Hilfe der Einfluß unterschiedlicher Typen von Kommunalverfassungen auf die Ausgaben geprüft werden soll, weisen wie auch schon bei der Untersuchung der gesamten Ausgaben in der Mehrzahl der Aufgabenbereiche nicht die erwarteten Vorzeichen auf. Möglicherweise ist dieses Ergebnis darauf zurückzuführen, daß sich die Untersuchungsgemeinden der zwei Gruppen von Bundesländern, die durch die Variable D2 unterschieden werden, außer in der Ausprägung der Kommunalverfassung auch noch in anderen, für die Ausgaben relevanten Merkmalen systematisch unterscheiden. In einer Kontrollrechnung wurden die Gemeinden mit einer Verfassung vom Typ "direkte Demokratie" und die vom Typ "repräsentative Demokratie" getrennt untersucht. Die Ergebnisse lassen vermuten, daß die in den beiden Gruppen von Bundesländern unterschiedliche durchschnittliche Größe der Gemeinden auf die Ausgabenniveaus einwirkt und damit den Einfluß der Variablen D2 überlagert.

Die positiven Koeffizienten für die Variable D3 bestätigen die Vermutung, daß die kreisfreien Städte im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemein-

den höhere Ausgaben tätigen. Besonders in den Bereichen 2, 4 und 5 mag das darauf zurückzuführen sein, daß sie zusätzliche Aufgaben erfüllen (vgl. S. 148). Aber auch für die Bereiche 0, 1 und 7 finden sich Hinweise auf höhere Ausgaben in den kreisfreien Städten. Möglicherweise kommt darin zum Ausdruck, daß in diesen Fällen in kreisfreien Städten das Leistungsangebot - etwa im Bereich 1 - stärker differenziert ist, selbst wenn im Prinzip in allen Gemeinden die gleichen Aufgaben erfüllt werden.

Der hier gewählte Untersuchungsansatz erklärt die Ausgabenvariationen für die überwiegende Zahl der Aufgabenbereiche in hohem Maße. Er erscheint damit als Basis für die Bestimmung der Sparpotentiale geeignet. Von vornherein war das keineswegs zu erwarten, denn die in den einzelnen Bereichen zusammengefaßten Güter und Dienste aus dem kommunalen Leistungsangebot unterscheiden sich zum Teil erheblich - nach Produktionsbedingungen, nach ihren Eigenschaften im Sinne der Theorie der öffentlichen Güter und auch in den Preis- und Einkommenselastizitäten. Ausgabenvariationen, die hier nicht erklärt werden, sind auf andere, nicht ökonomische Faktoren zurückzuführen. Aus diesen Ausgabenvariationen werden die Potentiale für Ausgabenkürzungen abgeleitet.

#### f. Potentiale für Ausgabenkürzungen

Wie bei den Ländern wurden die Sparpotentiale der Gemeinden auf der Grundlage der Ergebnisse der Regressionsrechnungen getrennt nach Aufgabenbereichen bestimmt. Dies geschah zunächst auch für den Bereich Soziale Sicherung, obwohl eine einzelne Gemeinde hinsichtlich der Sozialhilfeausgaben oder der Ausgaben für die Kriegsopferversorgung kaum einen Entscheidungsspielraum hat und insofern kaum für zu hohe Ausgaben verantwortlich gemacht werden kann. Entsprechende Korrekturen der Ergebnisse werden im Abschnitt C.II.5 beschrieben.

Für die Länder wurden zwei Konzepte zur Messung der Einsparpotentiale herangezogen (vgl. S. 113). Zum einen wurde auf Möglichkeiten der Kürzung geschlossen, wenn Ausgaben von dem Durchschnittsniveau abweichen, wie es in der Regressionsfunktion zum Ausdruck kommt. Zum anderen wurde das Ausgabeniveau derjenigen Gebietskörperschaft als

Maßstab herangezogen, deren Ausgaben vom Durchschnitt am weitesten nach unten abweichen.

Für die Gemeinden dagegen wurden Potentiale für Ausgabenkürzungen nur nach dem ersten Konzept errechnet. Diese Potentiale sind Mindestwerte. Einsparmöglichkeiten nach dem umfassenderen Konzept wurden nicht bestimmt. Wegen der großen Anzahl der untersuchten Gemeinden und der Differenzierung nach Aufgabenbereichen ist nämlich nicht auszuschließen, daß extrem niedrige Ausgabenwerte als Norm verwendet werden. Diese beruhen möglicherweise auf Sondereinflüssen. Legte man die Ausgaben einer solchen Gemeinde dem zweiten Konzept von Sparsamkeit als Vergleichsbasis zugrunde, so könnten sich überhöhte Sparpotentiale ergeben.

Die tatsächlichen Ausgaben und die Einsparpotentiale wurden für jede Untersuchungsgemeinde und jedes der Jahre 1980-1983 ermittelt (1). Auch wurden für die verschiedenen Aufgabenbereiche und Jahre die durchschnittlichen Sparpotentiale in vH der Ausgaben bestimmt. Die Ergebnisse für die untersuchten Gemeinden insgesamt sowie für die Gemeinden der Einwohnergrößeklassen 20000-50000, 50000-200000 und mehr als 200000 sind in Tabelle 54 wiedergegeben.

Für alle untersuchten Gemeinden betragen die relativen Sparpotentiale im Jahr 1983 durchschnittlich rund 13 vH. Mit 27 vH sind sie im Bereich 8 mit Abstand am höchsten, gefolgt vom Bereich 3 mit 17 vH. Die Bereiche 1, 2, 5 und 7 nehmen mit etwa 12 vH eine mittlere Position ein. Vergleichsweise am niedrigsten fallen die Sparpotentiale in den Bereichen 4 und 6 aus. Aber selbst hier betragen sie durchschnittlich immer noch 8 vH. Nahezu identische Werte ergeben sich für die Jahre 1980-1982.

In den Gemeinden mit mehr als 200000 Einwohnern betragen die relativen Sparpotentiale im Durchschnitt aller Aufgabenbereiche 9 vH. Auf diesem, im Vergleich zu den Gemeinden insgesamt, niedrigeren Niveau sind die Bereiche mit vergleichsweise hohen bzw. niedrigeren Potentialen diesel-

---

(1) Die Ergebnisse der Untersuchung sind auf Anfrage bei den Verfassern erhältlich.

Tabelle 54 - Kürzungspotential in den Untersuchungsgemeinden nach Aufgabenbereichen und Gemeindegrößenklassen 1980-1983 (vH) (a)

	Alle Gemeinden				Gemeinden mit mehr als 200000 Einwohnern				Gemeinden mit 50000 - 200000 Einwohnern				Gemeinden mit 20000 - 50000 Einwohnern			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
0 Allgemeine Verwaltung	8	8	7	7	6	6	6	6	9	9	8	8	8	9	8	8
1 Öffentliche Sicherheit	10	10	10	10	7	7	6	6	13	14	14	14	14	14	13	14
2 Schulen	11	12	14	13	5	7	10	6	15	15	17	15	15	17	16	20
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	16	17	17	17	11	13	13	14	21	21	20	21	26	26	26	25
4 Soziale Sicherung	8	8	9	9	1	1	1	1	16	16	17	17	19	19	19	20
5 Gesundheit, Sport, Erholung	11	12	12	12	5	6	6	7	16	17	17	18	17	17	16	16
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	7	7	7	7	3	4	6	4	9	8	8	8	11	11	9	9
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	11	11	12	12	8	9	11	10	11	11	11	12	15	15	16	15
8 Wirtschaftliche Unternehmen	24	23	24	27	22	20	21	24	24	26	27	29	31	32	33	32
Insgesamt	12	12	12	13	8	8	8	9	15	15	15	16	17	18	17	18

(a) Anteil an den tatsächlichen Ausgaben.

Quelle: Eigene Berechnungen.

ben wie bei allen untersuchten Gemeinden. Wiederum fallen die Sparpotentiale in allen Jahren nahezu identisch aus.

Für die Gemeinden der Größenklassen 50000-200000 und 20000-50000 Einwohner sind die Sparpotentiale im Durchschnitt der Aufgabenbereiche deutlich höher als für alle untersuchten Gemeinden. In der Größenklasse 50000-200000 betragen sie 1983 rund 16 vH, in der Größenklasse 20000-50000 rund 18 vH. Für die einzelnen Jahre sind sie auch hier nahezu identisch.

In den Gemeinden mit mehr als 200000 Einwohnern sind die Einsparmöglichkeiten bei einer Spannweite von mindestens 1 vH und höchstens 24 vH mit Abstand am niedrigsten. Für die Gemeinden mit 50000-200000 Einwohnern liegen diese Anteile zwischen 8 und 29 vH. Vergleichsweise am höchsten sind die Sparpotentiale in den Gemeinden mit 20000-50000 Einwohnern. Hier reichen sie von 8 bis 33 vH, in einzelnen Bereichen fallen sie im Vergleich zu denen der großen Gemeinden sogar um ein Mehrfaches höher aus.

Aus diesen Ergebnissen kann allerdings nicht ohne weiteres geschlossen werden, daß große Gemeinden vergleichsweise sparsam wirtschaften, während bei den kleinen und mittleren Gemeinden eher Verschwendung vorherrscht. So ist es möglich, daß ein Teil der hier festgestellten überhöhten Ausgaben der kleinen und mittleren Gemeinden darauf beruht, daß positive externe Effekte ihrer Aktivitäten nicht internalisiert werden können, wie das für große Gemeinden möglich und wahrscheinlich ist.

Die absoluten und relativen Werte für die Einsparmöglichkeiten in allen Untersuchungsgemeinden sind in Tabelle 55 enthalten; wiederum wird nach Aufgabenbereichen und Jahren differenziert.

Die absoluten Sparpotentiale sind im Bereich 8 mit Abstand am größten; sie betragen pro Jahr rund 1,6 Mrd. DM. In den Bereichen 2, 4 und 7 kann jährlich rund 1 Mrd. DM eingespart werden. In den Bereichen 0, 3, 5 und 6 liegen diese Werte zwischen 400 und 900 Mill. DM, während im Bereich 1:300 Mill. DM zu viel ausgegeben werden. Die Ergebnisse für den Bereich 4 sind allerdings als vorläufig zu betrachten (vgl. S. 160).

Tabelle 55 - Kürzungspotential in allen Untersuchungsgemeinden nach Aufgabenbereichen 1980-1983

	1980		1981		1982		1983	
	Mill. DM	vH(a)						
0 Allgemeine Verwaltung	427,2	1,6	443,6	7,6	430,0	7,3	438,9	7,3
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	295,8	10,1	321,7	10,3	307,7	9,9	314,3	9,9
2 Schulen	907,8	10,9	1058,4	12,5	1135,0	14,1	937,6	12,5
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	530,5	15,6	641,2	17,4	624,5	17,1	642,3	17,2
4 Soziale Sicherung	960,1	8,5	1040,1	8,4	1119,1	8,5	1200,7	8,9
5 Gesundheit, Sport, Erholung	635,4	11,4	695,7	12,0	679,4	11,9	672,9	12,4
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	909,7	7,2	892,6	7,0	877,4	7,3	764,1	6,7
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	941,8	10,7	1004,5	11,3	1054,8	12,3	1072,3	12,3
8 Wirtschaftliche Unternehmen	1666,1	24,2	1631,1	23,4	1576,2	24,2	1645,9	26,6
Insgesamt	7274,4	11,1	7728,9	11,4	7804,1	11,7	7689,0	11,7

(a) Anteil an den tatsächlichen Ausgaben.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Wie bei den relativen Sparpotentialen sind die Unterschiede zwischen den Ergebnissen für die einzelnen Jahre gering.

Für 1980-1983 summieren sich die Potentiale von 7,3; 7,7; 7,8 und 7,7 Mrd. DM zu einem Betrag von 30,5 Mrd. DM. Bereiche mit besonders hohen relativen Potentialen sind außer dem Bereich 8 die Bereiche 2, 3, 5 und 7.

Die hier berechneten Einsparpotentiale werden bereits erreicht, wenn zu ihrer Messung ein vergleichsweise großzügiges Konzept auf eine Gruppe

von Gemeinden in der Bundesrepublik angewandt wird, die etwas mehr als die Hälfte des gesamten Volumens der kommunalen Haushalte ausmacht. Um näherungsweise zu ermitteln, welche Sparpotentiale bei allen 8500 Gemeinden in der Bundesrepublik vorhanden sind, wurden die bisherigen Ergebnisse auf alle Gemeinden hochgerechnet. Dazu wurde zunächst festgestellt, wie sich die insgesamt ermittelten Potentiale auf die Untersuchungsgemeinden der einzelnen Bundesländer verteilen (1). Nimmt man einmal an, daß die für die untersuchten Gemeinden eines Landes ermittelten relativen Sparpotentiale auch auf die übrigen Gemeinden dieses Landes zutreffen, so ergeben sich - vorbehaltlich der Korrektur in Abschnitt C.II.5 - für alle Gemeinden eines Bundeslands absolute und relative Potentiale (Tabelle 56).

Die relativen Potentiale geben auch Auskunft über das Ausgabeverhalten der Gemeinden eines Landes im Vergleich zu dem der Gemeinden anderer Länder. Bei den Ausgaben der Bereiche 0-8 zusammen nehmen danach die hessischen und die saarländischen Gemeinden die Spitze ein; sie könnten im Durchschnitt 22 bzw. 19 vH der Ausgaben kürzen. In Hessen liegen die Potentiale bis auf den Bereich 2, in dem sie mit durchschnittlich 4,5 vH vergleichsweise niedrig ausfallen, und den Bereich 4 für alle Bereiche höher als in allen übrigen Ländern, ausgenommen das Saarland. Besonders krasse Beispiele sind die Bereiche 3 und 8 mit Einsparpotentialen von mehr als 50 vH bzw. rd. 40 vH. Von 1980 bis 1983 treten teilweise starke Schwankungen auf, die allerdings in keine bestimmte Richtung weisen. Die Situation im Saarland ist ähnlich der in Hessen. Zwar gibt es nicht so extrem hohe Werte wie in einigen Bereichen Hessens, dafür sind die Potentiale aber in allen Bereichen recht groß.

Bei den relativen Potentialen der Bereiche 0-8 zusammen bilden Niedersachsen mit etwa 15 vH, Baden-Württemberg mit etwa 13 vH und Rheinland-Pfalz mit etwa 11 vH die Mittelgruppe. Am unteren Ende der Skala liegen Schleswig-Holstein mit rund 10 vH und Nordrhein-Westfalen mit rund 9 vH. Bayern ist mit nur wenig mehr als 7 vH das "Schlußlicht". Die höchsten Sparpotentiale wurden hier mit etwa 14 vH für den Bereich 5 errechnet.

---

(1) Die entsprechenden Ergebnisse sind auf Anfrage bei den Verfassern erhältlich.

Tabelle 56 - Kürzungspotential in allen Gemeinden der Bundesrepublik nach Aufgabenbereichen und Bundesländern 1980-1983

	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
	Schleswig-Holstein				Niedersachsen				Nordrhein-Westfalen			
0 Allgemeine Verwaltung												
Mill. DM	12,1	18,3	6,6	6,3	99,8	106,4	105,5	110,7	215,2	211,9	208,9	205,8
vH(a)	2,6	3,5	1,3	1,2	7,8	7,7	7,5	7,7	6,5	6,1	6,0	5,9
1 Öffentliche Sicherheit												
Mill. DM	20,1	28,7	31,6	38,3	55,4	61,2	70,1	72,2	74,3	92,6	84,6	81,6
vH(a)	8,4	11,0	12,1	14,6	8,4	8,9	10,3	10,5	4,6	5,3	4,9	4,6
2 Schulen												
Mill. DM	155,8	163,8	102,6	141,9	569,8	634,9	449,4	443,3	412,4	548,7	461,1	458,1
vH(a)	22,0	22,4	14,0	20,4	22,6	24,8	19,7	22,1	8,6	11,2	10,2	11,1
3 Wissenschaft, Forschung												
Mill. DM	27,6	31,0	33,2	46,1	81,0	91,9	82,1	107,9	107,7	152,0	137,5	131,3
vH(a)	19,3	19,5	20,0	27,1	20,4	21,0	19,0	24,3	6,6	8,8	8,3	7,8
4 Soziale Sicherung												
Mill. DM	63,2	57,6	81,6	67,8	364,4	469,0	635,7	685,4	432,6	478,9	442,4	439,1
vH(a)	7,2	6,0	8,1	6,6	12,7	14,0	16,1	16,6	4,4	4,5	4,1	4,1
5 Gesundheit, Sport												
Mill. DM	15,3	27,9	36,4	73,8	150,7	213,7	180,4	171,7	247,5	240,1	208,1	182,6
vH(a)	3,7	6,2	8,2	16,0	13,2	16,9	15,4	16,1	8,6	8,2	7,4	7,0
6 Bau- und Wohnungswesen												
Mill. DM	42,7	75,6	17,7	28,3	215,3	235,6	198,5	197,6	457,2	307,9	299,6	266,0
vH(a)	4,7	9,2	2,4	3,7	8,1	8,9	8,1	8,7	5,5	3,9	3,9	3,8
7 Öffentliche Einrichtungen												
Mill. DM	35,3	54,2	33,5	39,0	207,7	262,3	238,3	198,2	349,7	319,9	328,1	297,5
vH(a)	6,5	9,3	6,0	6,3	11,6	14,3	13,5	11,5	7,8	7,3	7,8	7,1
8 Wirtschaftl. Unternehmen												
Mill. DM	52,8	59,9	49,5	67,8	303,6	302,4	288,6	239,7	923,7	872,2	949,3	1099,5
vH(a)	16,5	20,2	18,7	25,8	30,4	32,4	35,2	31,0	27,9	26,4	30,7	35,6
Insgesamt												
Mill. DM	424,8	516,9	392,7	509,2	2047,7	2377,4	2248,6	2226,7	3220,4	3224,4	3119,5	3161,5
vH(a)	9,5	10,8	8,7	10,9	14,4	15,8	15,4	15,5	8,7	8,5	8,6	9,0
	Hessen				Rheinland-Pfalz				Baden-Württemberg			
0 Allgemeine Verwaltung												
Mill. DM	230,5	247,3	245,6	248,4	52,0	62,8	66,8	60,8	111,3	122,6	109,6	112,0
vH(a)	20,3	20,6	20,2	20,0	7,3	8,3	8,5	7,7	5,5	5,9	5,1	5,1
1 Öffentliche Sicherheit												
Mill. DM	162,5	163,1	156,6	150,5	1,0	4,8	1,4	3,6	67,7	64,5	55,4	52,0
vH(a)	32,1	30,9	30,2	29,3	0,5	2,0	0,6	1,5	10,8	9,8	8,3	7,4
2 Schulen												
Mill. DM	87,5	29,7	48,6	74,0	92,4	151,8	126,0	129,3	288,7	338,7	195,6	226,3
vH(a)	6,3	2,0	3,5	5,8	10,7	16,7	13,9	15,1	10,9	12,8	7,9	9,6
3 Wissenschaft, Forschung												
Mill. DM	250,4	314,3	301,1	314,0	16,5	17,0	12,1	14,9	111,4	118,7	136,9	122,4
vH(a)	48,4	53,2	52,2	54,9	8,3	7,7	5,6	6,9	17,3	16,8	18,6	16,3
4 Soziale Sicherung												
Mill. DM	216,7	235,3	234,4	254,3	353,4	396,3	403,4	445,6	669,3	630,6	666,4	762,0
vH(a)	7,8	7,8	7,5	7,9	29,0	29,4	29,1	31,3	18,7	16,0	15,9	17,3

noch Tabelle 56

	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
	Hessen			Rheinland-Pfalz				Baden-Württemberg				
5 Gesundheit, Sport												
Mill. DM	176,0	211,4	206,7	157,5	54,5	33,6	22,7	26,7	230,5	192,9	204,5	238,8
vH(a)	17,4	20,2	20,7	17,1	10,9	6,4	4,6	5,3	13,6	11,2	11,8	14,5
6 Bau- und Wohnungswesen												
Mill. DM	290,1	336,9	416,4	308,8	51,2	28,7	31,7	43,0	356,4	468,8	407,1	311,3
vH(a)	14,8	17,4	22,3	17,3	3,7	2,0	2,3	3,3	9,2	12,0	11,2	9,0
7 Öffentliche Einrichtungen												
Mill. DM	457,4	506,3	578,1	622,5	33,0	31,7	35,4	27,9	448,0	510,9	494,7	440,8
vH(a)	26,3	28,3	31,6	33,3	3,5	3,3	3,8	2,9	13,0	15,3	15,5	14,1
8 Wirtschaftl. Unternehmen												
Mill. DM	415,6	482,2	342,2	227,0	25,6	68,0	39,8	22,8	652,6	465,5	470,5	553,1
vH(a)	42,5	46,3	38,0	29,3	5,0	12,7	8,0	4,5	28,2	21,1	21,6	24,5
Insgesamt												
Mill. DM	2286,6	2526,5	2529,6	2357,2	679,7	794,8	739,5	774,5	2935,9	2913,1	2740,7	2818,7
vH(a)	20,9	22,6	23,1	21,8	10,9	11,7	11,4	12,3	14,2	13,8	13,2	13,5
	Bayern				Saarland							
0 Allgemeine Verwaltung												
Mill. DM	48,7	53,0	51,4	50,5	49,5	48,2	54,1	61,9				
vH(a)	2,6	2,7	2,5	2,3	23,7	22,0	23,1	26,1				
1 Öffentliche Sicherheit												
Mill. DM	78,1	89,5	90,5	96,8	16,7	15,7	10,8	19,2				
vH(a)	9,9	10,6	10,7	11,3	19,5	19,4	14,0	22,9				
2 Schulen												
Mill. DM	292,5	285,3	942,0	429,8	25,1	40,2	59,7	54,6				
vH(a)	9,0	8,1	26,1	12,2	12,7	20,3	30,3	30,6				
3 Wissenschaft, Forschung												
Mill. DM	52,6	57,0	58,8	49,6	14,1	10,3	11,3	11,8				
vH(a)	7,6	7,7	7,8	6,1	28,6	21,3	22,8	25,2				
4 Soziale Sicherung												
Mill. DM	87,8	104,9	93,2	85,5	40,6	42,8	45,5	45,0				
vH(a)	2,6	2,9	2,4	2,1	12,4	12,2	12,2	11,3				
5 Gesundheit, Sport												
Mill. DM	226,9	288,9	312,1	364,9	43,4	45,4	65,0	53,4				
vH(a)	11,6	14,4	13,5	16,2	25,2	26,0	35,0	29,7				
6 Bau- und Wohnungswesen												
Mill. DM	182,7	134,7	136,5	163,4	63,0	44,3	54,7	59,1				
vH(a)	4,2	3,0	3,0	3,7	18,2	13,7	16,7	18,8				
7 Öffentliche Einrichtungen												
Mill. DM	189,5	137,7	237,9	342,0	48,1	43,8	43,5	58,1				
vH(a)	6,4	4,7	8,5	11,6	20,0	17,2	15,7	20,5				
8 Wirtschaftl. Unternehmen												
Mill. DM	98,6	218,0	155,6	210,3	26,6	20,8	21,1	32,4				
vH(a)	4,2	8,5	6,2	8,3	22,1	19,3	22,1	32,0				
Insgesamt												
Mill. DM	1257,4	1368,7	2078,0	1792,6	327,1	311,6	365,7	395,5				
vH(a)	6,0	6,3	9,1	7,9	19,1	17,6	19,7	21,3				
(a) Anteil an den tatsächlichen Ausgaben.												

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die absoluten Sparpotentiale für alle Gemeinden betragen in den Jahren 1980-1983: 13,2; 14,0; 14,2 und 14,0 Mrd. DM. In den einzelnen Aufgabenbereichen sind sie je nach Bundesland und Jahr verschieden; kein Aufgabenbereich weist durchgängig hohe oder niedrige absolute und relative Sparpotentiale auf. Eine Ausnahme bilden die Bereiche 0 und 4, in denen die Sparpotentiale der Gemeinden in allen Bundesländern über die Jahre nahezu konstant bleiben. Das liegt möglicherweise daran, daß in den Bereichen 0 und 4 die Ausgaben in vergleichsweise hohem Maße aufgrund feststehender verwaltungsrechtlicher bzw. gesetzlicher Regelungen getätigt werden und die Gemeinden darauf nur in engen Grenzen Einfluß nehmen können. In allen übrigen Bereichen, in denen die Sparpotentiale nicht nur zwischen den Gemeinden eines Bundeslands, sondern auch von Jahr zu Jahr stark schwanken, ist offenbar die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden vergleichsweise stärker ausgeprägt.

Die hier für alle Gemeinden der Flächenstaaten in der Bundesrepublik bestimmten Kürzungspotentiale sind beträchtlich. Dies gilt um so mehr, als die Berechnungen für die rd. 500 Gemeinden auf eher vorsichtigen Schätzungen beruhen, denen das für den Durchschnitt aller Untersuchungsgemeinden ermittelte Ausgabeverhalten zugrunde gelegt wurde. Auch die Hochrechnung der Sparpotentiale auf alle Gemeinden in der Bundesrepublik basiert auf vorsichtigen Schätzungen für die Kürzungspotentiale. Wäre nämlich die Tatsache berücksichtigt worden, daß die Einsparmöglichkeiten offenbar mit sinkender Gemeindegröße zunehmen (Tabelle 54), wären die Sparpotentiale für alle Gemeinden in der Bundesrepublik noch um einiges höher ausgefallen.

##### *5. Zur Aussagekraft der ermittelten Kürzungspotentiale für Länder und Gemeinden nach Aufgabenbereichen*

###### *a. Ziel dieses Abschnitts*

Den vorangegangenen Untersuchungen zu den Kürzungspotentialen bei den einzelnen Ausgabearten und Aufgabenbereichen liegen jeweils gleichartige regressionsanalytische Ansätze zugrunde, in denen die Ausgaben auf eine Reihe von Variablen zurückgeführt werden. Nun liegt es auf

der Hand, daß bei einer solchen Vorgehensweise nicht allen Besonderheiten nachgegangen werden kann, die im einzelnen für das Ausgabeverhalten der Länder und der Gemeinden wichtig sein mögen. Hier geht es nicht um politische Verhaltensweisen oder jeweils eigene institutionelle Regelungen dieser Gebietskörperschaften, die Ausgabenunterschiede zwischen ihnen bewirken; solche Unterschiede begründen die Einsparpotentiale im Sinne dieser Untersuchung. Es geht um Regelungen übergeordneter Ebenen oder um Regelungen zwischen den Gebietskörperschaften, die dem einzelnen Land und der einzelnen Gemeinde wenig eigenen Entscheidungsspielraum lassen. Hier sind die Regelungen im Aufgabenbereich Soziale Sicherung und bei der Mischfinanzierung bedeutsam. Ihnen wird im folgenden nachgegangen, um abzuschätzen, inwieweit die bisherigen Ergebnisse korrigiert werden müssen.

Außerdem werden drei weitere Aspekte aufgegriffen, die zu einer Modifikation der errechneten Kürzungspotentiale zwingen könnten. Es geht dabei erstens um die Frage, inwieweit solche Potentiale auch dann vorliegen, wenn Ausgaben durch Einnahmen bei den gleichen Zwecken ganz oder teilweise gedeckt sind, zweitens darum, ob die Aussagen geändert werden müssen, wenn Ausgaben für investive Zwecke zur Diskussion stehen, und drittens darum, ob unterschiedliche Abgrenzungen einzelner Ausgabekategorien die Aussagekraft der Ergebnisse beeinträchtigen können.

#### b. Regelungen im Aufgabenbereich Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung

##### a. Zur Vorgehensweise

Wie die Ergebnisse für die Länder zeigten, ist das Kürzungspotential dem absoluten Betrag nach im Aufgabenbereich Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung am größten, und zwar in allen Jahren. Legt man die durchschnittlichen Ausgaben der Länder entsprechend den Regressionsrechnungen zugrunde (erstes Meßkonzept), dann beläuft es sich beispielsweise für 1983 auf 4,2 Mrd. DM oder 27,9 vH der Nettoausgaben (Tabellen 57 und A11); gemessen am Verhalten des sparsamsten Landes (zweites Konzept) beträgt es 8,7 Mrd. DM oder 58,3 vH der Nettoausgaben (Tabellen 57 und A12).

Tabelle 57 - Nettoausgaben der Bundesländer und Gemeinden in den Untergruppen des Aufgabenbereichs Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung 1983 (Mill. DM)

	Länder	Gemeinden	Insgesamt
1 Sozialhilfe (einschließlich Einrichtungen)	5829	14958	20786
2 Jugendhilfe (einschließlich Einrichtungen)	1614	3222	4836
3 Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz	729	-	729
4 Verwaltung	1538	2229	3767
5 Kindergeld, Mutterschutz, Wohngeld, Förderung der freien Wohlfahrtspflege, Förderung der freien Jugendhilfe	2139	2021	4161
6 Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen	1799	587	2385
7 Förderung der Vermögensbildung (nur Wohnungsbauprämien)	543	-	543
8 Sonstige (wie z.B. anlässlich Naturkatastrophen, nach dem Unterhaltssicherungsgesetz)	508	-	508
9 Sozialversicherung einschließlich Arbeitslosenversicherung	200	-	200
Insgesamt	14899	23017	37915

Quelle: Statistisches Bundesamt [e, 1983, S. 165-185].

Zu den Ausgaben für Soziale Sicherung zählen insbesondere die Ausgaben für die *Sozialhilfe* (Tabelle 57). Ihr Anteil im Durchschnitt der Länder beträgt 39,1 vH für das Jahr 1983. Die Sozialhilfeausgaben hängen ab von der gezahlten Sozialhilfe je Empfänger und von der Zahl der Sozialhilfeempfänger eines Landes. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger kann ein Land - jedenfalls kurzfristig - kaum beeinflussen. Insofern sind wesentliche Teile der Sozialhilfeausgaben vorbestimmt. Dies wurde bei den früheren Berechnungen nicht berücksichtigt; der Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung wurde nicht als unabhängige Variable in die Regressionsanalyse einbezogen. Allerdings haben die Länder bei der Festsetzung der Sozialhilfesätze und auch bei anderen Detailregelungen der Sozialhilfeleistungen im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) bestimmte Entscheidungskompetenzen.

Es werden gesonderte Regressionsschätzungen für die Kürzungspotentiale bei der Sozialhilfe vorgenommen, zu denen man gelangt, wenn man den Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung als Bestimmungsfaktor der Sozialhilfeausgaben berücksichtigt. Die Sozialhilfeausgaben werden von Ländern und Gemeinden gemeinsam finanziert; die Berechnungen beziehen sich auf die Ausgaben beider Gebietskörperschaften zusammen.

Zu den Ausgaben aus dem Aufgabenbereich Soziale Sicherung, über die von den Ländern nicht oder praktisch nicht entschieden werden kann, zählen das *Kindergeld* für Landesbedienstete, das *Wohngeld*, Leistungen nach dem *Mutterschutzgesetz* sowie die *Wohnungsbauprämien*. Es handelt sich dabei um Ausgaben nach den sog. Geldleistungsgesetzen. Soweit die Finanzierung dieser Ausgaben dem Bund obliegt, werden den Ländern ihre Ausgaben erstattet. Das geschah in den untersuchten Jahren 1980-1983 beim Kindergeld für Landesbedienstete zu 100 vH, bei dem Wohngeld und bei den Wohnungsbauprämien zu je 50 vH. Die so durch den Bund festgelegten Ausgaben werden im folgenden bei der Berechnung der Kürzungspotentiale der Länder im hier diskutierten Aufgabenbereich nicht mehr eingeschlossen. Sparprämien werden als Ausgaben des Bundes behandelt, der diese zu 100 vH finanziert; sie waren schon in die früheren Berechnungen nicht einbezogen worden.

Auch bei den *sozialen Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen* (Kriegsopferversorgung, Wiedergutmachung) können die Länder ihre Ausgaben nicht autonom festlegen. Diese werden deshalb ebenfalls nicht weiter berücksichtigt. Dies gilt auch für die Ausgaben in der Untergruppe *Sozialversicherung* sowie die *sonstigen Ausgaben* im Aufgabenbereich Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung, die quantitativ unbedeutsam sind.

Für die restlichen Ausgaben im Bereich Soziale Sicherung (26,0 vH der Ausgaben für den Aufgabenbereich im Jahr 1983) werden im Anschluß an die getrennte Analyse für die Sozialhilfe Rechnungen nach den früher verwendeten Ansätzen durchgeführt. Sie betreffen die Ausgaben für *Jugendhilfe* sowie für *Arbeitsmarktpolitik* und *Arbeitsschutz* und die *Verwaltungsausgaben* im Aufgabenbereich. Ihnen gelten jeweils gesonderte Regressionsuntersuchungen.

Tabelle 58 - Nettoausgaben für Sozialhilfe (einschließlich Einrichtungen) und Ausgaben für die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz in den Bundesländern 1982

	Nettoausgaben gemäß Finanzstatistik			Sozialhilfeausgaben gemäß Sozialleistungsstatistik	
	Bundesland		Bundesland und Gemeinden		
	Mill. DM	vH(a)	Mill. DM	Mill. DM	vH(b)
Schleswig-Holstein	386,4	42,5	909,1	807,2	88,8
Niedersachsen	1332,3	53,1	2509,4	2208,5	88,0
Nordrhein-Westfalen	402,9	6,7	6020,0	5113,0	84,9
Hessen	174,4	10,0	1739,6	1378,1	79,2
Rheinland-Pfalz	292,1	31,7	922,2	690,0	74,8
Baden-Württemberg	141,1	6,2	2289,5	1710,4	74,7
Bayern	292,2	12,5	2335,5	1809,8	77,5
Saarland	162,6	47,2	344,3	279,0	81,0
Hamburg	910,8	100,0	910,8	815,0	89,5
Bremen	326,6	100,0	326,6	339,8	104,0
Berlin (West)	1259,1	100,0	1259,1	1178,2	93,6
Insgesamt	5680,5	29,0	19566,3	16329,1	83,5

(a) Anteil an den Landes- und Gemeindeausgaben. - (b) Anteil an den gesamten Nettoausgaben.

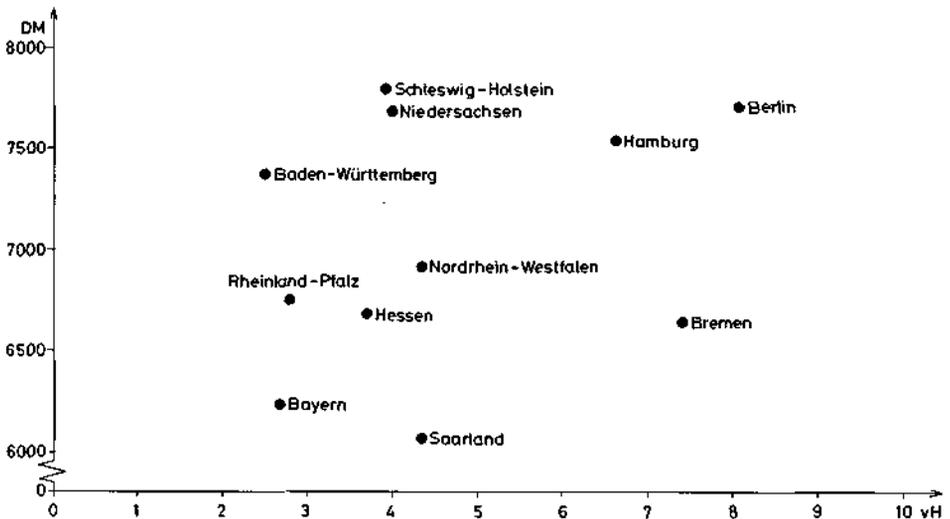
Quelle: Statistisches Bundesamt [c; e].

In analoger Weise werden bei den Ausgaben der Gemeinden im Bereich der Sozialen Sicherung die Ausgaben für die Teilbereiche 41 (Sozialhilfe nach BSHG), 43 (Einrichtungen der Sozialhilfe und der Kriegsopferfürsorge), 44 (Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen) und 48 (weitere soziale Bereiche) ausgeklammert. Für die restlichen Ausgaben (39,5 vH der gesamten kommunalen Ausgaben für Soziale Sicherung) wird eine getrennte Regressionsrechnung durchgeführt.

#### β. Berechnung von Kürzungspotentialen bei der Sozialhilfe

Die Ausgaben der Länder für Sozialhilfe (einschließlich Einrichtungen) beliefen sich 1982 auf 5,7 Mrd. DM (Tabelle 58). Zu diesen Ausgaben kommen kommunale Nettoausgaben für die Sozialhilfe in Höhe von 13,9 Mrd. DM hinzu. Die gesamten Ausgaben verteilen sich in den einzelnen Bundesländern in unterschiedlichem Verhältnis auf das Land und seine Gemeinden. Auf die Gemeinden entfällt - außer in Niedersachsen - der größere Teil der Sozialhilfeausgaben.

Schaubild 4 - Ausgaben für Sozialhilfe (a) je Empfänger (DM) und Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung (vH) in den Bundesländern 1982



(a) Nach dem Bundessozialhilfegesetz.

Die Länder- und die Gemeindeausgaben für Sozialhilfe werden zusammengefaßt analysiert, und zwar wiederum gemeinsam für die Jahre 1980-1983. Dies ist insbesondere dadurch begründet, daß die Zahl der Sozialhilfeempfänger, die in Relation zur Einwohnerzahl als erklärende Variable herangezogen werden soll, nur insgesamt bekannt ist, nicht aber unterschieden danach, ob die Empfänger Hilfe erhalten, die vom Land, von den Gemeinden, vom Kreis oder auch von mehreren dieser Stellen finanziert und bei diesen Stellen als Nettoausgabe verbucht wird. Es erscheint zulässig, die Zahl der Empfänger gemäß der Sozialhilfestatistik [Deiningner, 1984; Phillips, 1985] in die Berechnungen einzubeziehen, weil die für Land und Gemeinden zusammen erfaßten Ausgaben nach der Sozialhilfestatistik beispielsweise für 1982: 84 vH der Sozialhilfeausgaben gemäß der Finanzstatistik ausmachen (Tabelle 58).

Der Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich hoch (Schaubild 4). Führt man ihn

Tabelle 59 - Pro-Kopf-Ausgaben der Bundesländer und Gemeinden in den Untergruppen des Aufgabenbereichs Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung 1980-1983 - Regressionsergebnisse (a)

	Regressionskoeffizienten(b)						R <sup>2</sup>	F-Wert
	Konstante	ln Y/B	ln B	ln A	ln Z/B	T		
Sozialhilfe (Länder- und Gemeindeausgaben)	4,983 (4,114)	0,302 (2,557)	0,006 (0,335)	0,732 (13,472)	0,018 (3,014)	0,047 (4,184)	0,95	160,04
Verwaltung (Länderausgaben)	-28,626 (5,005)	3,572 (6,213)	-0,400 (6,021)	- (-)	0,174 (6,528)	-0,098 (1,624)	0,81	41,61
Jugendhilfe (Länderausgaben)	-23,955 (1,666)	3,511 (2,429)	-0,970 (5,813)	- (-)	0,282 (4,212)	-0,085 (0,559)	0,67	19,88
Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz (Länderausgaben)	-19,164 (1,510)	2,118 (1,660)	0,041 (0,282)	- (-)	0,168 (2,850)	-0,044 (0,328)	0,25	3,20

(a) Nettoausgaben. - (b) t-Werte in Klammern.  
 Y = Einkommen  
 B = Bevölkerung  
 A = Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung  
 Z = Zuschuß des Bundes zum Berliner Haushalt  
 T = Trendvariable mit den Werten 1, 2, 3 und 4 in den Jahren 1980-1983  
 ln = Logarithmus naturalis

Quelle: Eigene Berechnungen.

zusätzlich zu den Variablen ein, die bei den Analysen für die Länder herangezogen werden, dann erhöht sich das Bestimmtheitsmaß für den Regressionszusammenhang so beträchtlich (von  $R^2 = 0,74$  auf  $R^2 = 0,95$ ), daß fast die gesamte Varianz der Pro-Kopf-Ausgaben für die Sozialhilfe "erklärt" werden kann (Tabelle 59).

Aus den Residuen lassen sich wiederum nach beiden Meßkonzepten Spielräume für die Kürzungsmöglichkeiten errechnen (Tabelle 60). Sie betragen für die Länder und Gemeinden zusammen nach dem ersten Meßkonzept (Abweichung vom Regressionsdurchschnitt) je nach Jahr zwischen rd. 230 Mill. DM und 1,2 Mrd. DM. Gemäß dem zweiten Konzept macht das Kürzungspotential bei den Ausgaben für die Sozialhilfe zwischen 2,1 Mrd. DM und 3,3 Mrd. DM aus. Diese Ergebnisse betreffen die Einsparmöglichkeiten der Bundesländer einschließlich ihrer Gemeinden.

Tabelle 60 - Kürzungspotential bei den Nettoausgaben der Bundesländer und Gemeinden für Sozialhilfe (einschließlich Einrichtungen) im Aufgabenbereich Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung 1980-1983 (Mill. DM)

	Konzept I (a)				Konzept II (b)			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Schleswig-Holstein	24,6	87,9	78,8	100,8	126,9	191,9	195,8	223,1
Niedersachsen	101,7	246,4	185,8	39,3	383,2	527,6	513,1	403,3
Nordrhein-Westfalen	-	318,4	13,5	-	695,4	1053,4	859,5	582,0
Hessen	-	78,2	-	-	196,0	295,1	214,6	131,5
Rheinland-Pfalz	23,1	89,1	20,5	48,9	133,9	200,3	147,5	187,5
Baden-Württemberg	-	122,9	49,3	2,1	261,1	387,3	364,8	350,3
Bayern	-	-	-	-	0	73,8	33,4	7,1
Saarland	-	-	-	-	28,0	20,4	36,8	30,7
Hamburg	-	71,5	63,7	3,1	86,5	175,7	183,0	139,3
Bremen	-	8,6	-	-	4,8	49,5	18,5	51,7
Berlin (West)	81,9	208,8	194,1	187,7	213,5	344,3	344,1	341,1
Insgesamt	231,3	1221,8	605,7	381,9	2129,3	3319,3	2911,1	2447,6
Berlin (West) (c)	-	51,5	18,6	7,3	83,3	209,1	193,3	186,1

(a) Konzept I: Potentielle Kürzungen, gemessen an den Abweichungen vom regressionsmäßigen Durchschnitt. Methodische Erläuterungen in Abschnitt C.II.2. - (b) Konzept II: Potentielle Kürzungen gemessen an den Abweichungen vom Minimumwert (Ausgabenniveau des Bundeslands mit der größten negativen Abweichung vom Regressionswert bei multipler Regression der Pro-Kopf-Ausgaben auf Pro-Kopf-Einkommen, Bevölkerung etc.; logarithmischer Ansatz). Methodische Erläuterungen in Abschnitt C.II.2. - (c) Unter der Annahme, daß Ausgaben, die (regressionsanalytisch) durch den Bundeszuschuß zum Berliner Haushalt bedingt sind, nicht zu den Ausgaben zählen, die gekürzt werden können.

Quelle: Eigene Berechnungen.

#### γ. Berechnung der Kürzungspotentiale bei den Länderausgaben für Jugendhilfe, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz sowie Verwaltung

Die Regressionsergebnisse für die Ausgaben der Länder für Jugendhilfe, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz sowie Verwaltung enthält Tabelle 59. Mit ihrer Hilfe wurden wiederum gemäß den beiden Meßkonzepten Einsparpotentiale berechnet (Tabelle 61). Die Ausgaben, die nach den Berechnungen für die drei Teilbereiche zusammen eingespart werden könnten, betragen für die Länder insgesamt nach dem ersten Meßkonzept rd. 1,9 Mrd. DM in allen untersuchten Jahren, nach dem zweiten Meßkonzept je nach Jahr 3,0 und 3,1 Mrd. DM.

Tabelle 61 - Kürzungspotential bei den Nettoausgaben der Bundesländer für Verwaltung, Jugendhilfe sowie Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz im Aufgabenbereich Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung 1980-1983 (Mill. DM)

	Konzept I (a)				Konzept II (b)			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Schleswig-Holstein	2,9	2,6	4,0	1,6	44,4	44,9	50,2	43,3
Niedersachsen	131,7	114,3	102,4	117,6	227,9	212,3	202,3	220,1
Nordrhein-Westfalen	536,3	524,7	467,7	335,8	798,4	786,6	731,2	612,3
Hessen	-	-	-	-	75,0	82,0	76,5	67,2
Rheinland-Pfalz	20,9	23,0	22,2	11,2	96,2	101,7	104,0	95,1
Baden-Württemberg	12,7	-	-	-	100,7	82,6	74,5	87,6
Bayern	48,6	51,8	44,8	23,9	223,4	232,9	232,3	213,4
Saarland	20,4	21,5	17,7	18,3	34,9	37,2	33,7	36,7
Hamburg	200,3	206,2	255,7	268,4	387,0	398,9	461,6	486,0
Bremen	69,4	59,8	62,3	85,4	138,7	126,8	132,4	153,8
Berlin (West)	821,3	879,0	925,3	996,2	916,6	980,1	1032,2	1109,2
Insgesamt	1864,5	1882,9	1902,1	1858,4	3043,2	3086,0	3130,9	3124,7
Berlin (West) (c)	33,9	18,3	8,4	28,5	746,4	796,7	836,1	900,1

(a) Konzept I: Potentielle Kürzungen, gemessen an den Abweichungen vom regressionsmäßigen Durchschnitt. Methodische Erläuterungen in Abschnitt C.II.2. - (b) Konzept II: Potentielle Kürzungen gemessen an den Abweichungen vom Minimumwert (Ausgabenniveau des Bundeslands mit der größten negativen Abweichung vom Regressionswert bei multipler Regression der Pro-Kopf-Ausgaben auf Pro-Kopf-Einkommen, Bevölkerung etc.; logarithmischer Ansatz). Methodische Erläuterungen in Abschnitt C.II.2. - (c) Unter der Annahme, daß Ausgaben, die (regressionsanalytisch) durch den Bundeszuschuß zum Berliner Haushalt bedingt sind, nicht zu den Ausgaben zählen, die gekürzt werden können.

Quelle: Eigene Berechnungen.

#### 6. Berechnung der Kürzungspotentiale bei den Ausgaben der Gemeinden für die Soziale Sicherung

Bei der Untersuchung der Ausgaben der Gemeinden nach Aufgabenbereichen waren - wie bei der Länderuntersuchung - die gesamten Ausgaben für die Soziale Sicherung einbezogen worden. Dabei wurde nicht berücksichtigt, daß die Gemeinden in Teilbereichen der Sozialen Sicherung kaum eine Möglichkeit haben, Höhe und Zusammensetzung der Ausgaben zu beeinflussen. Es handelt sich um Ausgaben in den Teilbereichen 41, 43, 44 und 48.

Tabelle 62 - Kürzungspotential in den Gemeinden der Bundesrepublik im Aufgabenbereich Soziale Sicherung (ohne die Ausgaben der Teilbereiche 41, 43, 44 und 48) 1980-1983 (Mill. DM) (a)

	1980	1981	1982	1983	1980-1983
Schleswig-Holstein	48,8	48,8	59,3	50,0	207,4
Niedersachsen	151,9	171,3	168,1	174,8	666,1
Nordrhein-Westfalen	280,7	292,5	284,1	245,6	1102,9
Hessen	246,0	282,4	291,2	286,8	1106,4
Rheinland-Pfalz	134,3	162,6	159,5	169,2	625,6
Baden-Württemberg	263,7	244,5	279,2	299,3	1086,7
Bayern	40,2	53,0	44,8	41,8	179,8
Saarland	7,5	7,1	7,7	12,8	35,1
Insgesamt	1173,1 (20,6)	1262,2 (21,1)	1293,9 (21,4)	1280,8 (22,0)	5010,0 (21,3)

(a) Werte in Klammern: Anteil an den tatsächlichen Ausgaben.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die restlichen Ausgaben im Bereich Soziale Sicherung (39,5 vH) wurden getrennt untersucht, und es wurden erneut Sparpotentiale geschätzt. Die Ergebnisse sind in Tabelle 62 zusammengefaßt. Danach können in den Gemeinden aller Flächenländer zwischen 1,2 Mrd. und 1,3 Mrd. DM pro Jahr eingespart werden. Über den gesamten Zeitraum sind das 5 Mrd. DM oder rund 21 vH der Ausgaben in den hier untersuchten Teilbereichen der Sozialen Sicherung.

In den einzelnen Bundesländern schwanken die Sparpotentiale von Jahr zu Jahr nur in geringem Maße. Für den gesamten Zeitraum sind sie in den Gemeinden der Länder Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg mit jeweils rd. 1,1 Mrd. DM am höchsten. Die Mittelgruppe bilden Niedersachsen und Rheinland-Pfalz mit jeweils rd. 600 Mill. DM. Vergleichsweise gering sind die absoluten Sparpotentiale in Schleswig-Holstein, Bayern und dem Saarland.

Die Sparpotentiale betragen im Vergleich zu den tatsächlich getätigten Ausgaben im Durchschnitt aller Gemeinden reichlich 20 vH (Tabelle 62). Bezogen auf alle Ausgaben im Bereich 4 betragen sie in allen Jahren 8,5 vH.

Tabelle 63 - Kürzungspotential in den Bundesländern und Gemeinden im Bereich Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung 1980-1983 (Mill. DM)

	Konzept I (a)				Konzept I (a,g)			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
1) Bereich insgesamt, Länderausgaben (b)	3513	4192	4645	4163	1668	2199	2540	2000
2) Nur Untergruppen, Länderausgaben (c)	1865	1883	1902	1858	1077	1022	985	891
3) Bereich insgesamt, Gemeindeausgaben (d)	2228	2415	2603	1986	2228	2415	2603	1986
4) Nur Untergruppen, Gemeindeausgaben (e)	1173	1262	1294	1281	1173	1262	1294	1281
5) Sozialhilfe einschließlich Einrichtungen, Ausgaben der Länder und Gemeinden (f)	231	1222	606	382	149	1065	430	202
6) Insgesamt (Zeilen 2, 4 und 5)	3269	4367	3802	3521	2399	3349	2709	2374

(a) Konzept I: Potentielle Kürzungen, gemessen an den Abweichungen vom regressionsmäßigen Durchschnitt. Methodische Erläuterungen in Abschnitt C.II.2. - (b) Ursprüngliche Schätzungen, Tabellen A11 und A12. - (c) Tabelle 61. - (d) Tabelle 56. - (e) Tabelle 62. - (f) Tabelle 60. - (g) Unter der Annahme, daß Ausgaben der Stadt Berlin (West), die (regressionsanalytisch) durch den Bundeszuschuß zum Berliner Haushalt bedingt sind, nicht zu den Ausgaben zählen, die gekürzt werden können.

Quelle: Eigene Berechnungen.

c. Zusammenfassung der Ergebnisse für den Bereich Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung

Den ursprünglichen Schätzungen für die Kürzungspotentiale der Länder beim Aufgabenbereich Soziale Sicherung lagen die gesamten Ausgaben der Länder für diesen Zweck zugrunde. Die Berechnung dieser Kürzungspotentiale wird ersetzt durch die Berechnungen für die Teilbereiche Jugendhilfe, Arbeitsmarktpolitik sowie Arbeitsschutz und Verwaltung (Tabelle 61). Die ursprünglichen und die korrigierten Angaben für die Kürzungspotentiale bei den Ausgaben der Länder für die Soziale Sicherung sind in Tabelle 63 dargestellt. Darüber hinaus bestehen noch Kürzungs-

möglichkeiten bei der Sozialhilfe (Tabelle 60), die sich auf Länder und Gemeinden beziehen (Tabelle 63).

Bei den Gemeinden schlossen die ersten Schätzungen für den Bereich Soziale Sicherung wie bei den Ländern die Sozialhilfe ein. Eine erneute Schätzung für den Aufgabenbereich Soziale Sicherung ausschließlich der Ausgaben für die Sozialhilfe und die Kriegssopferversorgung erbrachte die in Tabelle 63, Zeile 4, ausgewiesenen Werte für die Kürzungsmöglichkeiten.

Für die Länder und die Gemeinden zusammen ergeben sich damit nach dem ersten Meßkonzept die in Tabelle 63 dargestellten Einsparpotentiale für den Aufgabenbereich Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung bzw. Soziale Sicherung. Sie belaufen sich 1983 auf 3,5 Mrd. DM oder 9,3 vH der Nettoausgaben für diesen Zweck. Die Einsparpotentiale für die Jahre 1980-1982 betragen je nach Jahr 3,3-4,4 Mrd. DM. Läßt man für Berlin wiederum den Einfluß des Bundeszuschusses zum Berliner Haushalt zu, so fallen die Einsparpotentiale in allen Jahren um rd. 1 Mrd. DM geringer aus. Vergleichbare Einsparpotentiale nach dem zweiten Meßkonzept können nicht berechnet werden, weil die Berechnungen für die Gemeinden nur nach dem ersten Konzept vorgenommen worden sind.

#### c. Problematik der Mischfinanzierung bei den Untersuchungsergebnissen für die Länder

Mischfinanzierte Ausgaben sind neben den Ausgaben nach den Geldleistungsgesetzen (Art. 104a, Abs. 3, GG) die Ausgaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a, GG, die Ausgaben für die Bildungsplanung und Wissenschaftsförderung nach Art. 91b, GG, sowie Finanzhilfen nach Art. 104a, Abs. 4, GG [Knoll, Schatz, 1983]. Die wesentlichen Ausgaben nach den Geldleistungsgesetzen wurden bereits bei der Berechnung der Kürzungspotentiale für die Länder im Bereich Soziale Sicherung ausgeschlossen, weil die Länder auf sie kaum Einfluß haben (vgl. S. 171); einzelne andere Posten sind quantitativ unbedeutend (z.B. Ausgaben für die Graduiertenförderung). Zu diskutieren bleibt,

Übersicht 3 - Ausgewählte Arten mischfinanzierter Ausgaben und ihre Zuordnung zu Aufgabenbereichen der Finanzstatistik 1980-1983 (a)

Art der Ausgabe	Funktionskennziffer	Aufgabenbereich in der Finanzstatistik
Gemeinschaftsaufgabe Hochschulen (Art. 91a, GG)	13	Hochschulen
Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur (Art. 91a, GG)	69	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen
Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (Art. 91a, GG)	529	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Bildungsplanung und Wissenschaftsförderung (Art. 91b, GG)	16/17	Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen
Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen (Art. 104a, Abs. 4, GG)	.	Verschiedene
(a) Änderungen bei bestimmten mischfinanzierten Ausgaben insbesondere ab 1985.		

wie es sich bei den übrigen mischfinanzierten Ausgaben verhält. Die quantitativ bedeutsamen unter ihnen gehören hinsichtlich der Gliederung nach Ausgabearten zu den Vermögensübertragungen an andere Bereiche (z.B. Teile der Ausgaben für die Gemeinschaftsaufgaben, bestimmte Finanzhilfen) oder zu den Vermögensübertragungen an den öffentlichen Bereich (bestimmte Ausgaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben, Ausgaben für Bildungsplanung und Wissenschaftsförderung, bestimmte Finanzhilfen nach Art. 104a, Abs. 4, GG). Die Gliederung der mischfinanzierten Ausgaben (ohne jene nach den Geldleistungsgesetzen) nach Aufgabenbereichen ist in Übersicht 3 dargestellt. Für diese Zwecke hat der Bund im Durchschnitt der Jahre 1980-1983: 9,1 Mrd. DM bereitgestellt; ungefähr ebenso hoch waren die Ausgaben der Länder.

Bei der Berechnung der Kürzungspotentiale für die Länder wurde nicht danach unterschieden, ob es sich in diesen Bereichen um mischfinanzierte Ausgaben oder um andere handelte - eine solche Unterscheidung wäre

statistisch auch nicht möglich gewesen. Der Untersuchung der Ausgaben der Länder nach Aufgabenbereichen lagen nur die eigenfinanzierten Mittel zugrunde (Konzept der Nettoausgaben).

Nun mag eingewandt werden, daß die Kürzungspotentiale überschätzt sind, weil die Länder lediglich komplementäre Ausgaben zu denen des Bundes vornehmen, insofern also die politische und institutionelle Eigenverantwortung nicht vorliegt, auf der der methodische Ansatz für diese Untersuchung beruht. In diesem Zusammenhang ist aber zweierlei zu bedenken: Zum einen sind die Länder - anders als bei den Geldleistungsgesetzen - nicht ausführendes Organ für den Bund, sondern sie können entscheiden, ob sie bestimmte Projekte durchführen und dabei finanzielle Hilfen des Bundes beanspruchen wollen. Zum anderen werden in methodischer Hinsicht auch nur solche Verhaltensweisen der Länder berücksichtigt, die zu Mehrausgaben im Vergleich zu anderen Ländern führen. Außerdem gilt, daß - technisch gesehen - die absolute Konstante in den Regressionsfunktionen für die Bereiche, bei denen es Mischfinanzierung gibt, im Vergleich zu den geschätzten Koeffizienten für die berücksichtigten Erklärungsvariablen um so größer ausfällt, je wichtiger die Mischfinanzierung ist und je systematischer diese Finanzierung die Länder zu Ausgaben veranlaßt. Die Konstante erfaßt dann nämlich gleichsam die Bedeutung einer nicht-spezifizierten Erklärungsvariablen Mischfinanzierung, so daß unter solchen Umständen die Kürzungspotentiale unterschätzt werden. Dies gilt tendenziell auch für die Berechnung der Kürzungspotentiale nach Ausgabearten, in denen es Mischfinanzierung gibt.

#### d. Bedeutsamkeit unmittelbarer Einnahmen

Man könnte gegen die Ergebnisse eines Vergleichs der Nettoausgaben der Bundesländer einwenden, daß diese nicht die tatsächliche Belastung des jeweiligen öffentlichen Sektors anzeigen, die mit der Aktivität in einem bestimmten Aufgabenbereich verbunden ist. Bei verschiedenen staatlichen Aktivitäten werden nämlich unmittelbare (zurechenbare) Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit oder in Form von Gebühren oder sonstigen Entgelten erzielt. Somit sei es nicht angemessen, die Ausgaben für die

Berechnung der Kürzungspotentiale heranzuziehen, sondern lediglich den Saldo aus Ausgaben und solchen Einnahmen. So stünden etwa im Jahr 1983 den Ausgaben der Länder von 185,7 Mrd. DM Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit von 7,3 Mrd. DM und Gebühren sowie sonstige Entgelte von 5,9 Mrd. DM gegenüber [Statistisches Bundesamt, e]. Dazu ist anzumerken, daß nach den Rechenergebnissen offenbar einige Länder (Konzept I) oder alle anderen Länder (Konzept II) mit geringeren Ausgaben auskommen. Wenn den besonders hohen Ausgaben auch besonders hohe Einnahmen gegenüberstehen, so spricht dies dafür, daß die öffentliche Hand Tätigkeiten wie die Produktion oder Bereitstellung privater Güter wahrnimmt. Dann ist es um so mehr berechtigt, Kürzungsmöglichkeiten in der beschriebenen Weise zu messen.

Man könnte auch einwenden, die Ausgaben der Bundesländer im Aufgabenbereich Gesundheit, Sport, Erholung beruhten in unterschiedlichem Ausmaß auf Ausgaben für das Krankenhauswesen. Zahlungen der Gebietskörperschaften an Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen würden zwar als Zahlungen an andere Bereiche finanzstatistisch nachgewiesen, infolge der Buchung der gesamten Ausgaben und Einnahmen anderer Krankenhäuser im Landeshaushalt (Bruttobuchung) ergäben sich aber u.U. Werte für potentielle Ausgabenkürzungen, die nichts aussagten. Dem ist wieder entgegenzuhalten, daß die Kürzungspotentiale durchaus aussagekräftig sind, daß freilich bei einer Ausgabenkürzung nicht unbedingt der Finanzierungssaldo des Landes im gleichen Maß geringer ausfiele.

#### e. Besonderheiten bei den investiven Ausgaben

Man könnte auch argumentieren, der methodische Ansatz sei zwar prinzipiell sinnvoll, dürfe aber auf die Ausgabeart Sachinvestitionen nicht angewendet werden, weil überdurchschnittlich hohe Investitionsausgaben gerade positiv zu werten seien. Es seien daher jene Länder zu kritisieren, die relativ niedrige Sachinvestitionen aufwiesen, denn sie verzichteten auf künftige Erträge öffentlicher Investitionen, die den Bürgern unmittelbar zufließen oder infolge ihrer Komplementarität die Produktivität privater Investitionen erhöhten.

In diesem Zusammenhang sollte zunächst bedacht werden, daß Ausgaben in der Finanzstatistik (und übrigens auch in den VGR) nicht nur dann als investiv gebucht werden, wenn sie produktiv im genannten Sinne sind und zur Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials beitragen. So zählen zu den Sachinvestitionen alle Ausgaben für Baumaßnahmen, auch wenn sie wie z.B. Schwimmbäder dem Konsum dienen, es sei denn, sie sind (bei geringeren Beträgen) als Ausgaben zur Unterhaltung von Gebäuden und Grundstücken zu betrachten. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Gliederung der Sachinvestitionen nach Aufgabenbereichen. Bei zwei ausgewählten Ländern (Schleswig-Holstein und Niedersachsen) entfallen 1983 und 1984 fast ein Viertel der Sachinvestitionen auf den Aufgabenbereich Allgemeine Dienste. Höher sind die Anteile nur für die Bereiche Verkehrs- und Nachrichtenwesen sowie Bildung, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten. Von den Sachinvestitionen des Bundes entfallen knapp 19 vH auf die Allgemeinen Dienste, davon wiederum reichlich 10 vH auf die Verteidigung [BMF, a].

Auch die Investitionsfördermaßnahmen werden als Investitionen gebucht; sie sind aber aus ökonomischer Sicht Subventionen, die nach empirischen Untersuchungen gesamtwirtschaftlich schädlich sind [Jüttemeier, 1984; Gerken et al., 1985].

Wille [1984, S. 347] vertritt sogar die Auffassung, es könne "im Grunde kein Zweifel mehr daran bestehen, daß die investiven öffentlichen Ausgaben, wie sie die Finanzstatistik und die VGR ausweisen, a priori keine Bevorzugung gegenüber anderen Ausgabearten verdienen".

Es spricht demnach vieles dagegen, bei den Investitionen bezüglich der Kürzungspotentiale anders zu verfahren als bei anderen Ausgaben.

#### f. Buchungstechnische Einflüsse

Andere Einwände gegen die Untersuchungsergebnisse könnten eher berechtigt sein. Sie betreffen erstens die wertmäßige Abgrenzung der Sachinvestitionen. Die Wertgrenzen, die darüber entscheiden, ob Aufwendungen für den Erwerb von beweglichen Sachen als Sachinvestitionen

oder als sächliche Verwaltungsausgaben verbucht werden, sind bei Bund, Ländern und Gemeinden verschieden [Toillie, 1980, S. 23-25]. Tatsächlich können die Sparpotentiale eines Landes bei einzelnen Ausgabearten dadurch verzerrt und für die Länder insgesamt zu hoch ausgewiesen werden. Dies ist auch möglich für die Summe der Kürzungspotentiale aller Ausgabearten. Tatsächlich dürfte die Aussagekraft der errechneten Sparpotentiale aber bei allen Ausgabekategorien nur wenig beeinträchtigt sein, weil es um quantitativ vergleichsweise unbedeutende Posten geht.

Zweitens läßt sich einwenden, daß die öffentlichen Haushalte zwar die gesamten Ausgaben (und Einnahmen) der Regiebetriebe enthalten, bei den Eigenbetrieben jedoch nur die Zuschüsse an diese. Das Ausgabevolumen eines Bundeslands oder einer Gemeinde hängt also davon ab, ob bestimmte Güter oder Dienstleistungen von Eigenbetrieben oder von Regiebetrieben erstellt werden, und das hat auch Einfluß auf die Kürzungspotentiale. Gemessen am gesamten Kürzungsvolumen der jeweiligen Gebietskörperschaften dürfte dieser Einfluß aber nur gering sein.

Die Aussagekraft der Kürzungspotentiale kann drittens auch dadurch beeinträchtigt sein, daß bestimmte Arbeiten (etwa bei der Bauplanung) in einigen Ländern von Beschäftigten im öffentlichen Dienst geleistet werden und damit Personalausgaben des Staates darstellen, in anderen aber von privaten Unternehmen gekauft und als Investitionsausgaben verbucht werden. Dadurch mag es - freilich eher geringfügige - Verzerrungen sowohl der Kürzungspotentiale für einzelne Ausgabearten als auch des aggregierten Kürzungsvolumens geben.

#### *6. Einsparpotentiale bei den Ausgaben der Länder und Gemeinden*

Infolge der disaggregierten Berechnungen für den Aufgabenbereich Soziale Sicherung ändern sich die Werte für die über alle Aufgabenbereiche aggregierten Einsparpotentiale der Länder und Gemeinden. Was die Länder betrifft, so ersetzen die Werte in Tabelle 64 jene in Tabelle A11. Danach betragen die Einsparpotentiale bei den Länderausgaben gemäß dem ersten Meßkonzept je nach Jahr zwischen 20,1 und 21,0 Mrd. DM;

Tabelle 64 - Kürzungspotential in den Bundesländern 1980-1983 - Konzept I (a)

	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
	Mill. DM				vH der Nettoausgaben			
Schleswig-Holstein	114,9	108,6	95,9	118,9	1,9	1,7	1,5	1,7
Niedersachsen	1532,2	1486,0	1633,6	1502,8	8,3	7,9	8,3	7,4
Nordrhein-Westfalen	5149,5	5675,6	5343,2	4469,6	11,0	11,7	10,7	9,1
Hessen	379,1	120,1	129,5	87,1	2,5	0,8	0,8	0,5
Rheinland-Pfalz	297,8	343,6	299,8	266,7	3,4	3,7	3,1	2,7
Baden-Württemberg	762,4	435,3	386,2	473,3	2,9	1,7	1,5	1,7
Bayern	3053,0	3147,2	3531,4	3075,5	11,2	11,1	11,8	10,0
Saarland	206,0	45,7	338,6	325,2	7,3	1,6	10,3	9,8
Hamburg	353,5	472,3	601,1	672,6	3,8	4,7	5,7	6,1
Bremen	1083,1	990,1	934,0	978,8	27,0	24,4	22,9	23,3
Berlin (West)	7137,8	7334,1	7713,5	8170,3	115,9	118,3	119,8	121,3
Insgesamt	20069,4	20158,6	21006,5	20140,9	11,7	11,5	11,5	10,8
Berlin (West) (b)	301,1	191,7	155,0	315,5	4,9	3,1	2,4	4,7
Insgesamt (b)	13232,7	13016,2	13448,0	12286,1	7,7	7,4	7,4	6,6

(a) Konzept I: Potentielle Kürzungen gemessen an den Abweichungen vom regressionsmäßigen Durchschnitt. Methodische Erläuterungen im Abschnitt C.II.2. Ergebnisse der Regressionsrechnungen für die Nettoausgaben nach Aufgabenbereichen ohne den Aufgabenbereich Soziale Sicherung. - (b) Unter der Annahme, daß Ausgaben, die (regressionsanalytisch) durch den Bundeszuschuß zum Berliner Haushalt bedingt sind, nicht zu den Ausgaben zählen, die gekürzt werden können.

Quelle: Tabellen 61 und A11.

das entspricht 11-12 vH ihrer Nettoausgaben. Läßt man wiederum die Berliner Mehrausgaben außer Betracht, die durch den Bundeszuschuß bedingt sind, so betragen die Einsparpotentiale für die Länder insgesamt je nach Jahr zwischen 13,4 (7,4 vH) und 12,3 Mrd. DM (6,6 vH).

Die Einsparpotentiale bei den Nettoausgaben der Länder Hessen, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sind - gemessen am durchschnittlichen Ausgabeverhalten der Länder (erstes Meßkonzept) - gering. Sie betragen in allen Jahren weniger als 4 vH der Nettoausgaben. Hohe Sparpotentiale gibt es bei den Ausgaben Nordrhein-Westfalens, Bayerns und Bremens. Die Einordnung Berlins hängt davon

Tabelle 65 - Kürzungspotential in den Gemeinden der Bundesländer 1980-1983 - Konzept I (a)

	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
	Mill. DM				vH der Ausgaben			
Schleswig-Holstein	410,4	508,1	370,4	491,9	9,9	11,9	9,0	11,7
Niedersachsen	1835,2	2079,7	1781,0	1716,1	14,5	15,9	13,4	14,6
Nordrhein-Westfalen	3068,5	3703,3	2961,3	2968,0	8,8	10,5	8,8	9,3
Hessen	2315,9	2573,6	2586,4	2389,7	22,1	23,6	24,3	23,3
Rheinland-Pfalz	460,6	561,1	495,6	498,1	7,7	8,9	8,1	8,2
Baden-Württemberg	2530,3	2527,0	2353,5	2356,0	13,4	13,3	12,6	12,8
Bayern	1209,8	1316,8	2029,6	1748,9	6,1	6,4	9,6	8,3
Saarland	239,9	275,9	327,9	363,3	15,3	17,6	20,4	22,8
Insgesamt	12074,6	13563,5	12905,5	12532,0	12,2	12,3	12,5	12,6

(a) Konzept I: Potentielle Kürzungen gemessen an den Abweichungen vom regressionsmäßigen Durchschnitt. Methodische Erläuterungen im Abschnitt C.II.2. Ergebnisse der Regressionsrechnungen für die Ausgaben nach Aufgabenbereichen ohne den Aufgabenbereich Soziale Sicherung.

Quelle: Tabellen 62 und 56.

ab, wie man die Wirkung des Bundeszuschusses zum Berliner Haushalt auf dessen Ausgaben bewertet.

Die Kürzungspotentiale bei den Gemeindeausgaben belaufen sich auf 12,5 Mrd. DM oder 12,6 vH der Ausgaben im Jahr 1983 (Tabelle 65). Die Werte für die anderen Jahre weisen eine sehr ähnliche Größenordnung auf. Gemessen am Durchschnitt sind die Einsparmöglichkeiten am größten in den Gemeinden Hessens, aber auch in den Gemeinden Niedersachsens, Baden-Württembergs und des Saarlands sind sie beachtlich. Relativ sparsam sind die Gemeinden der Länder Bayern, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

Nach dem zweiten Meßkonzept, dem die Ausgaben des sparsamsten Bundeslands als Referenzgröße zugrunde liegen, betragen die Kürzungsmöglichkeiten bei den Länderausgaben 1983: 50,5 Mrd. DM, bei alternativer

Tabelle 66 - Kürzungspotential in den Bundesländern 1980-1983 - Konzept II (a)

	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
	Mill. DM				vH der Ausgaben			
Schleswig-Holstein	922,9	1001,3	1005,9	1116,7	15,0	15,6	15,3	15,9
Niedersachsen	4967,8	4829,6	5137,3	4987,4	26,9	25,7	26,0	24,6
Nordrhein-Westfalen	12839,7	13343,8	13125,6	11993,8	27,5	27,5	26,4	24,3
Hessen	2429,1	2123,6	2022,8	1979,1	16,3	14,1	13,0	12,4
Rheinland-Pfalz	1797,8	2005,5	1980,4	1915,0	20,5	21,7	20,6	19,6
Baden-Württemberg	4907,0	4287,8	4015,2	4069,2	18,6	16,4	15,1	14,8
Bayern	8620,0	8860,3	9310,8	9097,5	31,6	31,3	31,2	29,7
Saarland	538,9	434,0	732,5	771,3	19,2	15,6	22,4	23,2
Hamburg	2358,9	2507,9	2895,4	3138,5	25,4	25,2	27,5	28,6
Bremen	1805,1	1679,5	1620,9	1654,9	45,0	41,4	39,8	39,3
Berlin (West)	8665,7	8955,5	9317,6	9824,5	140,7	144,5	144,7	145,9
Insgesamt	49852,9	50028,8	51164,4	50547,9	29,2	28,5	28,1	27,2
Berlin (West) (b)	5140,8	5249,8	5450,1	5802,7	83,5	84,7	84,7	86,1
Insgesamt (b)	46328,0	46323,1	47296,9	46526,1	27,1	26,4	26,0	25,1

(a) Konzept II: Potentielle Kürzungen gemessen an den Abweichungen vom Minimumwert (Ausgabenniveau des Bundeslands mit der größten negativen Abweichung vom Regressionswert bei multipler Regression der Pro-Kopf-Ausgaben auf Pro-Kopf-Einkommen, Bevölkerung etc.; logarithmischer Ansatz. Methodische Erläuterungen im Abschnitt C.II.2. Ergebnisse der Regressionsrechnungen für die Nettoausgaben nach Aufgabebereichen ohne den Aufgabebereich Soziale Sicherung. - (b) Unter der Annahme, daß Ausgaben, die (regressionsanalytisch) durch den Bundeszuschuß zum Berliner Haushalt bedingt sind, nicht zu den Ausgaben zählen, die gekürzt werden können.

Quelle: Tabellen 61 und A12.

Berücksichtigung des Zuschusses zum Berliner Haushalt 46,5 Mrd. DM (Tabelle 66). Diese Werte entsprechen 27,2 bzw. 25,1 vH der Nettoausgaben der Länder. Die Kürzungspotentiale für die Jahre 1980-1982 erreichen ähnliche Größenordnungen.

Hinzu kommen nach beiden Konzepten Einsparmöglichkeiten bei den Sozialhilfeausgaben (Tabelle 60).

## 7. Zusammenfassung

Ziel des zweiten Teils des Abschnitts Interregionaler Ausgabenvergleich war es, Einsparmöglichkeiten bei den Länder- und Gemeindeausgaben zu ermitteln.

Zu diesem Zweck wurden die ökonomischen Bestimmungsgründe für die absolute Höhe der Ausgaben der Länder und Gemeinden diskutiert. Zu diesen zählen das Einkommen einer Region, der Preis öffentlicher Leistungen, der Bevölkerungsstand, die Bevölkerungsdichte und die Zuweisungen aus anderen Regionen.

Die Variablen Preis der öffentlichen Leistungen und Bevölkerungsdichte konnten angesichts der Datenlage nur bei der regressionsanalytischen Untersuchung der Gemeindeausgaben verwendet werden. Dabei wurde anders als bei der Länderuntersuchung auch geprüft, ob die Bevölkerungsentwicklung, die Ausgestaltung der Gemeindeverfassung sowie der Verwaltungsstatus einer kreisfreien Stadt die Ausgabenhöhe beeinflussen.

Die postulierten Zusammenhänge wurden mit Hilfe der multiplen Regressions- und Korrelationsanalyse getestet. Dabei zeigten sich in der Regel signifikante Ergebnisse.

Unterschiedliche Werte für ökonomische Faktoren können Ausgabenunterschiede zwischen Gebietskörperschaften begründen. Verbleibende Ausgabenunterschiede sind auf politisch-institutionelle Gründe zurückzuführen wie beispielsweise selbstgewählte Aufgaben, Unterschiede in der Effizienz der Leistungserstellung oder im Ausmaß der Bürokratie. Aus ökonomischer Sicht begründen sie Potentiale für Ausgabenkürzungen.

Auf dieser methodischen Basis wurden Einsparmöglichkeiten für die Ausgaben der Länder zum einen nach Ausgabearten (Tabellen 45 und 46), zum anderen nach Aufgabenbereichen berechnet (Tabellen A11 und A12). Für die Gemeinden wurden Potentiale für Ausgabenkürzungen nur für Aufgabenbereiche bestimmt, weil sich verschiedene Variable, die zur Erklärung der Ausgabenhöhe der Gemeinden herangezogen wurden, nur für diese Bereiche sinnvoll interpretieren lassen. Die Ergebnisse für die

Jahre 1980-1983 liegen für jede der 487 Untersuchungsgemeinden differenziert nach Aufgabenbereichen vor. Die Einsparpotentiale wurden auch für jeweils alle Gemeinden eines Bundeslandes sowie für die Gemeinden bestimmter Größenklassen zusammengefaßt (vgl. S. 165, Fußnote 1).

## D. Schlußfolgerungen

Ziel der Arbeit war es, festzustellen, ob es Anzeichen für Verschwendung bei den Staatsausgaben gibt. Zu diesem Zweck wurden die zeitliche Entwicklung der Ausgaben untersucht und regionale Querschnittsanalysen durchgeführt. Verschwendung könnte vorliegen, wenn die Staatsaufgaben früher bei einem geringeren Niveau der Staatsausgaben erfüllt werden konnten (zeitliche Dimension) oder in anderen Regionen bei geringeren Ausgaben wahrgenommen werden (räumliche Dimension). In Teilbereichen wurde auch untersucht, ob politisch-institutionelle Gründe zu überhöhten Ausgaben geführt haben und welche institutionellen Änderungen notwendig sind, damit Regierung und Parlament Staatsausgaben kürzen.

Im Abschnitt B wurde die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben im Jahresverlauf untersucht, um Potentiale für Ausgabenkürzungen zu identifizieren. Die Hypothese dabei lautete, daß öffentliche Stellen zum Jahresende vom Dezemberfieber erfaßt werden. Der Staat bzw. die einzelnen Behörden geben in den letzten Monaten des Haushaltsjahrs weit mehr Geld aus als im Jahresdurchschnitt. Dafür scheinen zwei Gründe bedeutsam: Zum einen sollen bewilligte, auf das neue Haushaltsjahr nicht übertragbare Mittel nicht verfallen; zum anderen soll verhindert werden, daß die Haushaltsansätze für das folgende Haushaltsjahr aufgrund eines niedrigen Ist-Ergebnisses für das Vorjahr gekürzt werden. Weil die Behörden in den ersten Monaten des Jahres offenbar mit geringeren Ausgaben auskommen, läßt ein Anstieg der Ausgaben zum Jahresende die Vermutung zu, daß öffentliche Mittel verschwendet werden.

Gemäß dieser Überlegung wurde - getrennt nach Ausgabearten - für den Bund, die Länder und die Gemeinden errechnet, inwieweit die Ausgaben im 4. Quartal eines Jahres das im Durchschnitt der Vorquartale erreichte Niveau übersteigen. Die überschießenden Ausgaben können als Ausdruck einer nicht-sparsamen Haushaltsführung interpretiert werden.

Gegen diese Schlußfolgerungen wird eine Reihe von Argumenten angeführt. So werden haushaltsrechtliche und abrechnungstechnische Regelungen geltend gemacht, die zwangsläufig zu einem Anstieg der Jahres-

endausgaben führten. Auch wird vorgebracht, daß im frühen Jahresverlauf ein vorsichtiges Ausgabegebaren notwendig sei, daß sogar finanzielle Reserven zu bilden seien, die zur Deckung eines möglicherweise auftretenden Mehrbedarfs einzusetzen seien. Auch saisonale Gründe (Termine der Schul- und Gerichtsferien, Witterung) werden vorgebracht, um einen überproportionalen Mittelabfluß im 4. Quartal eines Jahres zu rechtfertigen.

Diesen Einwendungen wurde im weiteren Verlauf der Untersuchung durch detaillierte Analysen der öffentlichen Ausgaben Rechnung getragen. Dezemberfieber wurde dabei nur für jene (eng abgegrenzten) Kategorien sächlicher Verwaltungsausgaben konstatiert, für die sachliche Einwendungen nicht vorgebracht werden können und auch nicht vorgebracht werden; auch wurde berücksichtigt, daß bestimmte sächliche Verwaltungsausgaben im Jahresverlauf mit dem Preisniveaustieg zunehmen. Bei anderen Ausgabekategorien, bei denen die Einwendungen höhere Jahresendausgaben rechtfertigen können, wurden die ursprünglichen Schätzwerte für die Kürzungspotentiale der öffentlichen Ausgaben nach unten korrigiert. Was die Bundesländer anlangt, so wurde dabei ein Anstieg der Jahresendausgaben in dem Ausmaß als gerechtfertigt angesehen, wie er in dem Bundesland mit der geringsten Steigerung auftritt. Insgesamt wurden damit die Einsparmöglichkeiten im öffentlichen Sektor eher vorsichtig geschätzt.

Gleichwohl könnten bei einzelnen Arten der Ausgaben des Bundes, der Länder oder der Gemeinden noch Einwendungen sachlich gerechtfertigt sein. In diesen Fällen wäre es allerdings Aufgabe der staatlichen Instanzen, solche sachlichen Begründungen vorzutragen und zu belegen. Es genügt nicht, den Anstieg der Jahresendausgaben selbst als Beleg für die sachliche Berechtigung heranzuziehen. Auch die Tatsache, daß in den einzelnen Aufgabenbereichen Reserven für unvorhergesehene Zwecke gebildet werden müssen, bedeutet noch nicht, daß die Mehrausgaben, zu denen es dann zum Jahresende kommt, sachlich gerechtfertigt sind. Den angestrebten Zweck kann man tatsächlich besser und sparsamer erreichen, wenn bereichsübergreifend eine allgemeine Reserve in den Haushalt eingestellt wird, auf die bei konkret nachgewiesenem Mehrbedarf im Einzelfall zurückgegriffen werden kann. Eine solche Regelung setzt freilich

eine Änderung des Haushaltsrechts voraus. Schon im geltenden Recht existiert aber für den Fall unvorhergesehenen Bedarfs das Instrument des Nachtragshaushalts, so daß eine Risikovorsorge der einzelnen Dienststellen nicht erforderlich erscheint. Alternativ zum Nachtragshaushalt kommen - freilich nur unter bestimmten Voraussetzungen wie der Zustimmung des Finanzministers und einem unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarf - die Instrumente außer- oder überplanmäßige Ausgaben in Betracht. Das gegenwärtige Verfahren der Risikovorsorge schafft u.U. sogar Anreize, schon bei der Aufstellung des Haushalts überhöhte Forderungen geltend zu machen, denen dann nachgegeben wird.

Nach den Untersuchungen in dieser Arbeit ist nicht von der Hand zu weisen, daß es Dezemberfieber in beträchtlichem Maße gibt. Das gilt nicht nur für die sächlichen Verwaltungsausgaben, sondern auch für einige Arten der öffentlichen Zuschüsse und Zuweisungen; es gilt für den Bund ebenso wie für die Länder und Gemeinden.

Im Rahmen einer zentral gesteuerten, aber differenzierten Kürzungsstrategie wäre es sinnvoll, den Umfang der überdurchschnittlichen Ausgaben zum Jahresende im nachhinein festzustellen und entsprechend geringere Ansätze in den zukünftigen Haushalten vorzusehen. Diese Maßnahme läßt sich freilich nicht beliebig wiederholen.

Der interregionale Ausgabenvergleich wurde auf drei Ebenen vorgenommen. Es wurden Ausgaben verschiedener Staaten, einzelner Bundesländer und einzelner Gemeinden der Bundesrepublik untersucht.

Zunächst wurde das deutsche Ausgabenniveau dem der Schweiz gegenübergestellt, um Anhaltspunkte dafür zu gewinnen, in welchem Ausmaß in der Bundesrepublik Staatsausgaben gekürzt werden können. Die Schweiz eignet sich zum Vergleich mit der Bundesrepublik in besonderem Maße, weil sie ein Nachbarland mit vergleichbarem Wohlstand, aber teilweise andersartigen politischen und institutionellen Bedingungen ist. Die geographischen Besonderheiten der Schweiz deuten sogar eher auf einen hohen Infrastrukturbedarf und damit auf relativ hohe Staatsausgaben - etwa im Verkehrsbereich - hin.

Die schweizerische Staatsquote ist etwa 27 vH niedriger als die Quote für die Bundesrepublik (vgl. S. 67). Dies könnte den Schluß nahelegen, daß sich die Staatsausgaben in der Bundesrepublik - jedenfalls auf mittlere Sicht - um 27 vH kürzen ließen, ohne daß negative gesamtwirtschaftliche Wirkungen zu befürchten wären. Wesentlich für den Unterschied der Staatsquoten ist der Unterschied im Aufgabenbereich Soziale Sicherheit. Reichlich 10 Prozentpunkte des Quotenunterschieds von 13 bis 15 Prozentpunkten in den Jahren 1982 und 1983 entfallen statistisch auf diesen Aufgabenbereich.

Bedeutsam für das relativ geringe Niveau der Staatsausgaben in der Schweiz ist die Festlegung der Staatsaufgaben in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Diese Verfassung basiert auf ausgeprägt liberalen Vorstellungen und betont vor allem die Rechte der Individuen wie Handels- und Gewerbefreiheit und das Privateigentum. Eine Rolle spielen auch die in der Schweiz verbreiteten Elemente direkter Demokratie, die stärker dezentrale Aufgabenzuordnung und das schweizerische Milizsystem.

Insgesamt zeigte sich, daß die Ausgaben in der Bundesrepublik wesentlich niedriger ausfallen könnten, wenn schweizerische Verhältnisse zum Vorbild genommen würden.

Die interregionale Untersuchung der Länder- und Gemeindeausgaben ergab ebenfalls, daß in erheblichem Umfang Mittel eingespart werden können. Die Einsparpotentiale belaufen sich insgesamt auf 6,5-7,5 vH der Länderausgaben und 12,5 vH der Gemeindeausgaben, wenn das durchschnittliche Verhalten von Ländern und Gemeinden als Vergleichsmaßstab herangezogen wird. Für die Länder zeigte sich, daß bei einer Orientierung des Ausgabegebarens an jenem des sparsamsten Bundeslands sogar 46,5 Mrd. DM oder 25 vH der Nettoausgaben eingespart werden können, selbst wenn man für Berlin aus politischen Gründen besondere Ausgabengewohnheiten zuläßt (vgl. S. 187 ff.).

Ebenso wie für das Dezemberfieber gilt auch hinsichtlich der regionalen Ausgabenunterschiede, daß es an Ländern und Gemeinden liegt, Mehr-

ausgaben zu rechtfertigen. Soweit sachliche Gründe nicht vorgebracht werden, sollten aus ökonomischer Sicht Ausgaben gekürzt werden.

Die Ergebnisse für die Einsparmöglichkeiten bei den öffentlichen Ausgaben fallen je nach Ansatz unterschiedlich aus. Das deutet nicht auf Widersprüche in der gewählten Verfahrensweise hin, vielmehr ist es Ausdruck des Umstands, daß den Ausgabenvergleichen notwendigerweise unterschiedliche Daten, Referenzgrößen und Erklärungsvariablen zugrunde gelegt werden mußten. Dies bedeutet aber auch, daß die für Bund, Länder und Gemeinden berechneten Einsparpotentiale nicht voll vergleichbar sind.

Die Untersuchung hat gezeigt, daß alle drei Ebenen gefordert sind, wenn es darum geht, die öffentlichen Ausgaben zu kürzen. Für einzelne Länder und Gemeinden konnte direkt aufgezeigt werden, in welchen Aufgabenbereichen sie Mehrausgaben tätigen, für den Bund war das nur teilweise möglich. Der Bund ist aber gefordert, wenn es um Kürzungen der Ausgaben für die soziale Sicherheit geht, denn er hat die entsprechende Gesetzgebungskompetenz. Auch gibt es in einzelnen Aufgabenbereichen eine Verantwortung des Bundes für die Ausweitung der Länderausgaben, die auf seiner Gesetzgebungskompetenz beruht.

## Anhangtabellen

Tabelle A1 - Ausgaben der Bundesländer für den laufenden Sachaufwand im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1980-1984

	1.-3. Quartal	4. Quartal		1.-3. Quartal	4. Quartal	
	Mill. DM	vH(a)		Mill. DM	vH(a)	
	1980			1981		
Schleswig-Holstein	363,9	173,1	142,7	385,5	185,7	144,5
Niedersachsen	1155,6	508,9	132,1	1074,3	464,8	129,8
Nordrhein-Westfalen	2463,9	1102,6	134,3	2428,2	1231,3	152,1
Hessen	974,4	405,2	124,8	859,9	380,5	132,7
Rheinland-Pfalz	721,0	308,7	128,4	814,0	301,9	111,3
Baden-Württemberg	1419,2	620,8	131,2	1342,1	554,5	123,9
Bayern	1553,9	712,6	137,6	1602,8	744,0	139,3
Saarland	270,0	97,1	107,9	232,4	82,4	106,4
Hamburg	1118,3	505,3	135,6	1219,1	515,1	126,8
Bremen	473,2	227,2	144,0	492,5	213,5	130,1
Berlin (West)	2696,2	1071,6	119,2	2778,9	1170,4	126,4
Insgesamt	13209,6	5733,1	130,2	13229,7	5844,1	132,5
	1982			1983		
Schleswig-Holstein	399,2	179,0	134,5	415,3	173,5	125,3
Niedersachsen	1119,0	477,3	128,0	1146,5	523,8	137,1
Nordrhein-Westfalen	2612,5	1155,8	132,7	2900,9	1223,7	126,6
Hessen	871,1	372,1	128,1	804,0	418,7	156,2
Rheinland-Pfalz	538,4	234,8	130,8	531,7	236,2	133,3
Baden-Württemberg	1342,7	573,0	128,0	1384,9	647,6	140,3
Bayern	1761,8	781,2	133,0	1803,3	781,1	129,9
Saarland	253,9	82,9	98,0	271,6	78,9	87,2
Hamburg	1226,5	483,2	118,2	1064,1	522,2	147,2
Bremen	473,4	232,7	147,5	515,8	236,3	137,4
Berlin (West)	2969,7	1227,1	124,0	3092,4	1245,5	120,8
Insgesamt	13568,2	5799,1	128,2	13930,5	6087,5	131,1
	1984					
Schleswig-Holstein	430,1	195,2	136,2			
Niedersachsen	1207,2	551,2	137,0			
Nordrhein-Westfalen	3029,6	1283,4	127,1			
Hessen	879,1	426,2	145,4			
Rheinland-Pfalz	564,0	255,5	135,9			
Baden-Württemberg	1491,8	640,5	128,8			
Bayern	1911,8	817,8	128,3			
Saarland	296,5	84,0	85,0			
Hamburg	1111,4	539,9	145,7			
Bremen	486,8	241,7	149,0			
Berlin (West)	3222,1	1308,3	121,8			
Insgesamt	14630,4	6343,7	130,1			

(a) Bezogen auf die im Durchschnitt der ersten drei Quartale aufgewendeten Beträge.

Quelle: Statistisches Bundesamt [d].

Tabelle A2 - Ausgaben der Bundesländer für Erstattungen an andere Bereiche im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1982-1984

	1.-3. Quartal		4. Quartal		1.-3. Quartal		4. Quartal	
	Mill. DM		vH(a)		Mill. DM		vH(a)	
	1982				1983			
Schleswig-Holstein	28,4	12,7	134,2	29,5	11,9	121,0		
Niedersachsen	38,8	7,7	59,5	53,4	17,5	98,3		
Nordrhein-Westfalen	301,3	123,9	123,4	559,7	188,6	101,1		
Hessen	39,3	16,2	123,7	52,0	26,9	155,2		
Rheinland-Pfalz	45,8	16,5	108,1	41,6	14,8	106,7		
Baden-Württemberg	37,7	14,5	115,4	51,1	19,0	111,5		
Bayern	62,0	21,5	104,0	47,9	15,0	93,9		
Saarland	114,5	24,9	65,2	127,5	23,3	54,8		
Hamburg	281,6	24,0	25,6	87,6	30,6	104,8		
Bremen	154,8	54,9	106,4	170,6	60,0	105,5		
Berlin (West)	681,9	258,2	113,6	755,0	269,0	106,9		
Insgesamt	1786,1	575,0	96,6	1975,9	676,6	102,7		
	1984							
Schleswig-Holstein	30,1	12,3	122,6					
Niedersachsen	74,6	26,5	106,6					
Nordrhein-Westfalen	581,2	167,2	86,3					
Hessen	43,3	16,8	116,4					
Rheinland-Pfalz	42,3	15,7	111,4					
Baden-Württemberg	52,8	15,7	89,2					
Bayern	50,7	14,8	87,6					
Saarland	139,7	23,4	50,3					
Hamburg	88,7	30,6	103,5					
Bremen	171,4	62,5	109,4					
Berlin (West)	801,2	296,8	111,1					
Insgesamt	2076,0	682,3	98,6					

(a) Bezogen auf die im Durchschnitt der ersten drei Quartale aufgewendeten Beträge.

Tabelle A3 - Ausgaben der Bundesländer für sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1982-1984

	1.-3. Quartal		4. Quartal		1.-3. Quartal		4. Quartal	
	Mill. DM		vH(a)		Mill. DM		vH(a)	
	1982				1983			
Schleswig-Holstein	80,5	28,2	105,1	88,2	27,6	93,9		
Niedersachsen	271,5	83,3	92,0	255,9	99,6	116,8		
Nordrhein-Westfalen	545,0	239,4	131,8	508,3	211,1	124,6		
Hessen	179,3	73,4	122,8	113,0	49,3	130,9		
Rheinland-Pfalz	79,7	37,2	140,0	78,5	39,0	149,0		
Baden-Württemberg	224,9	108,6	144,9	248,3	111,1	134,2		
Bayern	243,2	120,1	148,1	233,2	116,0	149,2		
Saarland	12,6	8,5	202,4	14,0	8,7	186,4		
Hamburg	177,7	90,1	152,1	176,6	109,9	186,7		
Bremen	42,6	17,4	122,5	45,5	18,2	120,0		
Berlin (West)	965,7	321,1	99,8	1004,0	325,4	97,2		
Insgesamt	2822,7	1127,3	119,8	2765,5	1115,9	121,1		
	1984							
Schleswig-Holstein	95,5	33,2	104,3					
Niedersachsen	233,4	94,1	121,0					
Nordrhein-Westfalen	481,4	211,1	131,6					
Hessen	133,4	60,0	134,9					
Rheinland-Pfalz	84,9	45,9	162,2					
Baden-Württemberg	265,4	119,4	135,0					
Bayern	241,7	123,1	152,8					
Saarland	13,7	8,3	181,8					
Hamburg	198,0	118,0	178,8					
Bremen	27,5	17,6	192,0					
Berlin (West)	988,3	353,9	107,4					
Insgesamt	2763,2	1184,6	128,6					

(a) Bezogen auf die im Durchschnitt der ersten drei Quartale aufgewendeten Beträge.

Quelle (Tabellen A2 und A3): Statistisches Bundesamt [d].

Tabelle A4 - Ausgaben der Bundesländer für die Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1982-1984

	1.-3. Quartal		4. Quartal		1.-3. Quartal		4. Quartal	
	Mill. DM		vH(a)		Mill. DM		vH(a)	
	1982				1983			
Schleswig-Holstein	22,1	17,2	233,5	18,3	14,4	236,1		
Niedersachsen	87,7	54,4	186,1	83,8	66,1	236,6		
Nordrhein-Westfalen	62,0	56,3	272,4	68,8	54,8	239,0		
Hessen	58,1	50,7	261,8	56,8	83,3	440,0		
Rheinland-Pfalz	66,5	34,9	157,4	55,8	35,0	188,2		
Baden-Württemberg	162,9	50,1	92,3	142,6	78,5	165,1		
Bayern	139,7	92,7	199,1	133,2	100,1	225,5		
Saarland	18,8	5,9	94,1	17,1	8,3	145,6		
Hamburg	166,6	105,5	190,0	161,6	99,6	184,9		
Bremen	66,1	52,8	239,6	75,6	51,5	204,4		
Berlin (West)	462,1	273,0	177,2	539,2	300,0	166,9		
Insgesamt	1312,6	793,5	181,4	1352,8	891,6	197,7		
	1984							
Schleswig-Holstein	26,8	24,8	277,6					
Niedersachsen	99,2	69,3	209,6					
Nordrhein-Westfalen	100,0	95,6	286,6					
Hessen	60,9	74,1	365,0					
Rheinland-Pfalz	62,5	37,3	179,0					
Baden-Württemberg	161,9	60,1	111,4					
Bayern	148,6	117,9	236,0					
Saarland	20,8	8,2	118,3					
Hamburg	165,9	90,5	163,7					
Bremen	68,3	52,1	228,8					
Berlin (West)	568,2	293,6	155,0					
Insgesamt	1483,1	923,5	186,8					

(a) Bezogen auf die im Durchschnitt der ersten drei Quartale aufgewendeten Beträge.

Tabelle A5 - Ausgaben der Bundesländer für sonstige sächliche Verwaltungsausgaben im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1982-1984

	1.-3. Quartal		4. Quartal		1.-3. Quartal		4. Quartal	
	Mill. DM		vH(a)		Mill. DM		vH(a)	
	1982				1983			
Schleswig-Holstein	268,2	120,9	135,2	279,3	119,6	128,5		
Niedersachsen	720,9	331,9	138,1	753,4	340,6	135,6		
Nordrhein-Westfalen	1704,2	736,2	129,6	1764,1	769,2	130,8		
Hessen	594,4	231,8	117,0	582,2	259,2	133,6		
Rheinland-Pfalz	346,4	146,2	126,6	355,8	147,4	124,3		
Baden-Württemberg	917,2	399,8	130,8	942,9	439,0	139,7		
Bayern	1316,9	546,9	124,6	1389,0	550,0	118,8		
Saarland	108,0	43,6	121,1	113,0	38,6	102,5		
Hamburg	600,6	263,6	131,7	638,3	282,1	132,6		
Bremen	209,9	107,6	153,8	224,1	106,6	142,7		
Berlin (West)	860,2	374,8	130,7	794,2	351,1	132,6		
Insgesamt	7646,9	3303,3	129,6	7836,3	3403,4	130,3		
	1984							
Schleswig-Holstein	277,7	124,9	134,9					
Niedersachsen	800,0	361,3	135,5					
Nordrhein-Westfalen	1867,0	809,5	130,1					
Hessen	641,5	275,3	128,8					
Rheinland-Pfalz	374,3	156,6	125,5					
Baden-Württemberg	1011,7	445,3	132,1					
Bayern	1470,8	562,0	114,6					
Saarland	122,3	44,1	108,2					
Hamburg	658,8	300,8	137,0					
Bremen	219,6	109,5	150,0					
Berlin (West)	864,4	364,0	126,3					
Insgesamt	8308,1	3553,3	128,3					

(a) Bezogen auf die im Durchschnitt der ersten drei Quartale aufgewendeten Beträge.

Quelle (Tabellen A4 und A5): Statistisches Bundesamt [d].

Tabelle A6 - Ausgaben des Bundes für den laufenden Sachaufwand und für einzelne Ausgabearten im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1982-1984 (a)

	1.-3. Quartal	4. Quartal		1.-3. Quartal	4. Quartal	
	Mill. DM	vH(b)		Mill. DM	vH(b)	
	1982			1983		
Laufender Sachaufwand	24383,4	10423,6	128,2	24922,1	11749,7	141,4
dto., ohne militärische Beschaffungen etc.	11161,1 (13568,2)	5035,7 (5799,1)	135,4 (128,2)	11290,4 (13930,5)	5451,5 (6087,5)	144,9 (131,1)
Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens	1222,2 (1312,6)	754,1 (793,5)	185,1 (181,4)	1285,1 (1352,8)	884,2 (891,6)	206,4 (197,7)
Sonstige sächliche Verwaltungsausgaben	5547,1 (7646,9)	2118,6 (3303,3)	114,6 (129,6)	5522,3 (7836,3)	2384,0 (3403,4)	129,5 (130,3)
Militärische Beschaffungen, Anlagen usw.	13222,3	5387,9	122,2	13631,7	6298,2	138,6
Erstattungen an andere Bereiche	908,7 (1786,1)	459,7 (575,0)	151,8 (96,6)	958,8 (1975,9)	461,6 (676,6)	144,4 (102,7)
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	3482,9 (2822,7)	1703,3 (1127,3)	146,7 (119,8)	3524,2 (2765,5)	1721,7 (1115,9)	146,6 (121,1)
	1984					
Laufender Sachaufwand	27720,4	13316,2	161,6			
dto., ohne militärische Beschaffungen etc.	11752,2 (14630,4)	5826,2 (6343,7)	148,7 (130,1)			
Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens	1374,1 (1483,1)	906,0 (923,5)	197,8 (186,8)			
Sonstige sächliche Verwaltungsausgaben	5541,3 (8308,1)	2576,8 (3553,3)	139,5 (128,3)			
Militärische Beschaffungen, Anlagen usw.	12968,2	7490,0	173,3			
Erstattungen an andere Bereiche	1019,3 (2076,0)	475,7 (682,3)	140,0 (98,6)			
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	3817,5 (2763,2)	1867,7 (1184,6)	146,8 (128,6)			

(a) Werte in Klammern: Länderangaben. - (b) Bezogen auf die im Durchschnitt der ersten drei Quartale aufgewendeten Beträge.

Quelle: Statistisches Bundesamt [d].

Tabelle A7 - Ausgaben des Bundes für einzelne Aufgabenbereiche des laufenden Sachaufwands im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1982-1984

	1.-3. Quartal	4. Quartal		1.-3. Quartal	4. Quartal	
	Mill. DM	vH (a)		Mill. DM	vH (a)	
		1982			1983	
Allgemeine Dienste						
Verteidigung	17594	7092	120,9	18042	8356	138,9
Sonstiges	1334	667	150,0	1367	677	148,6
Bildung, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	2745	1342	146,7	2819	1406	149,6
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgaufgaben, Wiedergutmachung	586	240	122,9	568	240	126,8
Gesundheit, Sport	65	77	355,4	73	66	271,2
Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	5	4	240,0	4	3	225,0
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	106	74	209,4	96	68	212,5
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	212	146	206,6	223	137	184,3
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	1198	537	134,5	1171	550	140,9
Wirtschaftsunternehmen, allgemeines Grund- u. Kapitalvermögen	130	74	170,8	187	101	162,0
Allgemeine Finanzwirtschaft	408	170	125,0	372	147	118,5
Insgesamt	24383	10424	128,3	24922	11750	141,4
		1984				
Allgemeine Dienste						
Verteidigung	17442	9579	164,8			
Sonstiges	1431	694	145,5			
Bildung, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	2952	1430	145,3			
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgaufgaben, Wiedergutmachung	748	395	158,4			
Gesundheit, Sport	74	66	267,6			
Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	3	2	200,0			
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	89	65	219,1			
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	236	137	174,2			
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	1205	602	149,9			
Wirtschaftsunternehmen, allgemeines Grund- u. Kapitalvermögen	151	206	409,3			
Allgemeine Finanzwirtschaft	388	142	109,8			
Insgesamt	24720	13318	161,6			

(a) Bezogen auf die im Durchschnitt der ersten drei Quartal aufgewendeten Beträge.

Quelle: BMF [a].

Tabelle A8 - Ausgaben der Bundesländer und des Bundes für laufende Zuweisungen und Zuschüsse an Unternehmen im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1982-1984

	1.-3. Quartal		4. Quartal		1.-3. Quartal		4. Quartal	
	Mill. DM		vH(a)		Mill. DM		vH(a)	
	1982				1983			
Schleswig-Holstein	146,9	93,4	190,7	161,0	90,9	184,3		
Niedersachsen	551,7	274,5	149,3	610,6	222,5	109,3		
Nordrhein-Westfalen	541,2	289,2	160,3	581,1	540,8	279,2		
Hessen	256,9	136,8	159,8	310,8	161,6	156,0		
Rheinland-Pfalz	162,3	65,6	121,3	173,4	59,1	102,2		
Baden-Württemberg	521,5	298,1	171,5	614,6	486,2	237,3		
Bayern	649,6	239,6	110,7	589,5	243,8	124,1		
Saarland	48,2	17,1	106,4	226,1	65,2	86,5		
Hamburg	603,7	136,8	68,0	565,6	269,9	143,2		
Bremen	113,6	53,4	141,0	87,8	33,9	115,8		
Berlin (West)	1134,8	248,5	65,7	1330,5	289,0	65,2		
Insgesamt	4730,4	1853,0	117,5	5251,0	2470,9	141,2		
Bund	6770,6	3521,6	156,0	9678,2	4526,4	140,3		
	1984							
Schleswig-Holstein	169,2	116,9	207,3					
Niedersachsen	677,1	184,0	81,5					
Nordrhein-Westfalen	982,2	458,1	139,9					
Hessen	326,6	207,9	191,0					
Rheinland-Pfalz	238,7	127,3	160,0					
Baden-Württemberg	607,6	413,6	204,2					
Bayern	664,2	273,4	123,5					
Saarland	105,9	114,7	324,9					
Hamburg	629,2	251,2	119,8					
Bremen	70,2	32,0	136,8					
Berlin (West)	1415,5	325,2	68,9					
Insgesamt	5886,4	2504,3	127,6					
Bund	7382,7	3841,5	156,1					

(a) Bezogen auf die im Durchschnitt der ersten drei Quartale aufgewendeten Beträge.

Tabelle A9 - Ausgaben der Bundesländer und des Bundes für Sachinvestitionen im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1982-1984

	1.-3. Quartal		4. Quartal		1.-3. Quartal		4. Quartal	
	Mill. DM		vH(a)		Mill. DM		vH(a)	
	1982				1983			
Schleswig-Holstein	250,2	167,9	201,3	240,3	174,9	218,4		
Niedersachsen	389,4	321,5	247,7	356,4	280,8	236,4		
Nordrhein-Westfalen	859,1	556,5	194,3	734,8	576,9	235,5		
Hessen	470,2	295,3	101,6	471,0	272,0	173,8		
Rheinland-Pfalz	361,3	167,8	139,3	344,6	177,4	154,4		
Baden-Württemberg	587,0	635,9	325,0	584,0	704,6	362,0		
Bayern	738,8	630,0	255,8	721,8	592,0	246,1		
Saarland	71,8	55,1	230,2	107,8	45,3	126,1		
Hamburg	682,1	434,7	191,2	649,8	357,1	164,9		
Bremen	279,4	107,2	115,1	266,7	116,1	140,6		
Berlin (West)	669,1	323,2	144,9	666,3	316,4	142,5		
Insgesamt	5358,4	3695,1	206,9	5143,5	3614,3	210,8		
Bund	3925,0	3029,7	231,6	4091,5	3026,8	221,9		
	1984							
Schleswig-Holstein	261,2	172,7	198,4					
Niedersachsen	362,4	278,6	230,6					
Nordrhein-Westfalen	684,3	495,2	217,1					
Hessen	434,7	376,6	259,9					
Rheinland-Pfalz	319,2	208,2	195,7					
Baden-Württemberg	595,9	676,4	340,5					
Bayern	719,3	658,8	274,8					
Saarland	97,9	94,6	289,9					
Hamburg	610,6	369,9	181,7					
Bremen	254,3	149,7	176,6					
Berlin (West)	698,3	348,6	149,8					
Insgesamt	5038,1	3829,3	228,0					
Bund	4225,1	2892,6	205,4					

(a) Bezogen auf die im Durchschnitt der ersten drei Quartale aufgewendeten Beträge.

Quelle (Tabellen A8 und A9): Statistisches Bundesamt [d].

Tabelle A10 - Ausgaben der Bundesländer und des Bundes für Investitionszuschüsse und sonstige Vermögensübertragungen an den nicht-öffentlichen Bereich im 1.-3. Quartal und im 4. Quartal 1982-1984

	1.-3. Quartal	4. Quartal		1.-3. Quartal	4. Quartal	
	Mill. DM		vH(a)	Mill. DM		vH(a)
	1982			1983		
Schleswig-Holstein	192,9	107,7	167,5	172,4	135,1	235,1
Niedersachsen	718,1	560,5	234,2	779,1	598,8	230,6
Nordrhein-Westfalen	1975,0	1184,1	179,9	1889,3	1515,5	240,6
Hessen	338,4	137,7	122,1	409,8	213,4	156,2
Rheinland-Pfalz	270,5	117,5	130,3	192,3	122,3	190,8
Baden-Württemberg	731,3	437,7	179,6	873,8	540,2	185,5
Bayern	1098,9	594,8	162,4	863,4	529,5	184,0
Saarland	309,0	210,7	204,6	161,5	45,3	84,1
Hamburg	233,3	182,3	234,4	280,9	169,6	181,1
Bremen	75,3	28,8	114,7	60,4	35,7	177,3
Berlin (West)	493,5	331,7	201,6	544,4	431,5	237,8
Insgesamt	6436,2	3893,5	181,5	6227,3	4336,9	208,9
Bund	7735,8	5276,7	204,6	8557,0	3993,8	140,0
	1984					
Schleswig-Holstein	158,9	125,4	236,8			
Niedersachsen	661,8	670,1	303,8			
Nordrhein-Westfalen	1720,0	1664,5	290,3			
Hessen	398,6	185,0	139,2			
Rheinland-Pfalz	257,7	158,9	185,0			
Baden-Württemberg	831,2	556,0	200,7			
Bayern	906,3	501,6	166,0			
Saarland	140,6	45,9	97,9			
Hamburg	267,1	165,1	185,4			
Bremen	61,8	36,0	174,8			
Berlin (West)	736,6	404,2	164,6			
Insgesamt	6140,6	4512,7	220,5			
Bund	7008,5	4133,7	176,9			

(a) Bezogen auf die im Durchschnitt der ersten drei Quartale aufgewendeten Beträge.

Quelle: Statistisches Bundesamt [d].

Tabelle A11 - Kürzungspotential bei einzelnen Aufgabenbereichen in den Bundesländern 1980-1983 - Konzept I  
(Mill. DM) (a)

	Schleswig-Holstein				Niedersachsen				Nordrhein-Westfalen			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Politische Führung und zentrale Verwaltung	-71,4	-47,9	-38,6	-64,6	83,0	116,5	147,8	113,7	317,4	333,0	311,3	216,2
Auswärtige Angelegenheiten	1,8	1,9	1,8	2,0	-1,4	-1,2	-1,2	0,3	-3,4	-2,6	-4,3	-4,0
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	-38,4	6,9	-2,2	-19,0	139,0	148,9	173,9	162,1	189,8	163,3	200,3	185,2
Rechtsschutz	-0,5	4,2	9,2	0,3	60,0	83,7	105,4	98,8	273,1	347,2	366,4	324,1
Schulen, vorschulische Bildung	-203,4	-173,6	-187,0	-200,1	242,9	430,9	483,9	482,1	798,8	1127,4	1081,2	1047,0
Hochschulen	-142,7	-91,1	-77,4	-92,6	296,8	119,4	160,3	172,6	266,4	535,3	673,6	643,1
Förderung des Bildungswesens	-25,8	-20,0	-14,1	-18,2	125,0	5,5	-19,6	-37,0	-275,6	-253,0	-239,2	-262,5
Sonstiges Bildungswesen	11,7	16,5	15,7	23,3	53,7	50,1	52,1	51,2	178,5	229,3	138,8	97,9
Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen	3,0	4,4	10,9	1,8	54,0	64,3	55,6	40,1	-47,1	-53,1	-64,6	-101,1
Kulturelle Angelegenheiten	-11,6	0,3	5,3	20,3	28,5	43,9	52,3	88,9	-208,9	-213,5	-231,2	-258,2
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	-37,8	4,7	24,5	23,1	895,5	1007,5	1217,9	1131,0	397,6	605,2	529,4	123,1
Gesundheit, Sport, Erholung	-84,6	-86,1	-76,3	-36,3	86,4	-70,9	17,3	-18,3	281,9	286,2	300,7	161,9
Wohnungswesen, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	9,3	14,0	-34,4	-18,6	87,0	-11,4	22,0	46,8	1318,5	1414,3	887,6	825,6
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	68,6	57,8	49,0	69,6	-39,9	-54,3	-51,6	-26,5	-516,8	-559,4	-551,1	-571,0
Energie-, Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	17,6	-69,3	-81,5	-20,0	12,1	-96,7	-44,6	-114,0	830,5	599,9	14,9	543,8
Verkehr, Nachrichtenwesen	-31,0	-26,9	-5,1	-4,6	-56,7	1,0	121,2	44,4	158,3	3,1	-36,6	-142,5
Wirtschaftsunternehmen	-97,3	-88,9	-89,1	-82,8	108,2	274,8	116,3	41,9	-208,4	-174,0	797,1	-246,1
Allgemeines Grund- u. Kapitalvermögen, Sondervermögen	-20,0	-21,6	-32,5	-30,0	23,9	32,7	23,1	42,3	-14,2	111,9	103,6	89,0
Summe der positiven Abweichungen	112,0	110,7	116,4	140,4	2296,0	2379,2	2749,1	2516,2	5010,8	5756,1	5404,9	4256,9
dto., in vH der Nettoausgaben	1,8	1,7	1,8	2,0	12,4	12,6	13,9	12,4	10,7	11,8	10,9	8,6

noch Tabelle A11

	Hessen				Rheinland-Pfalz				Baden-Württemberg			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Politische Führung und zentrale Verwaltung	-115,0	-106,7	-122,3	-145,3	-20,3	7,2	6,3	-2,3	-310,9	-252,4	-267,8	-299,4
Auswärtige Angelegenheiten	-1,3	-1,4	-1,4	-1,7	-1,1	-1,0	-1,0	-0,3	8,1	14,9	15,0	16,3
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	-148,4	-116,9	-144,0	-212,8	-41,5	-30,1	-32,6	-45,1	-334,5	-307,1	-311,4	-346,4
Rechtsschutz	-30,2	-7,4	0,5	-37,4	-31,5	-29,6	-24,9	-32,1	-192,3	-193,1	-219,8	-294,6
Schulen, vorschulische Bildung	-346,3	-344,8	-441,2	-570,6	-84,2	-38,9	-52,1	-75,1	-247,2	-204,5	-293,7	-416,2
Hochschulen	244,8	-95,4	-78,4	-80,9	-188,7	-160,6	-130,2	-141,3	176,6	-366,2	-369,0	-342,8
Förderung des Bildungswesens	45,5	58,7	61,5	46,2	-23,8	-12,9	-6,7	-13,6	53,5	114,0	99,0	99,2
Sonstiges Bildungswesen	-26,0	-23,1	-29,3	-19,5	1,8	3,5	1,0	-4,1	-59,5	-2,2	-53,7	-60,3
Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen	-41,6	-37,3	-32,4	-35,5	-4,1	-4,5	-6,2	-7,5	-14,1	1,9	-0,4	-4,5
Kulturelle Angelegenheiten	-23,6	-24,2	-47,1	-83,5	22,5	21,8	19,7	18,2	17,4	34,4	60,3	34,0
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	-579,3	-552,4	-562,1	-712,1	-55,1	-27,4	-33,2	-61,4	-360,1	-487,0	-563,4	-852,7
Gesundheit, Sport, Erholung	-191,6	-180,1	-184,7	-236,6	37,3	33,1	30,8	29,4	83,6	-64,9	85,4	62,9
Wohnungswesen, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	-210,1	-215,4	-323,2	-112,9	-14,7	12,7	10,6	26,3	-599,6	-681,2	-712,2	-827,5
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	5,8	-4,8	12,8	40,9	58,8	52,0	53,1	63,1	83,1	53,9	21,2	57,3
Energie-, Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	-241,2	-287,1	-251,4	-290,7	-84,3	-78,7	-122,6	-146,3	158,2	86,9	-32,2	-34,4
Verkehr, Nachrichtenwesen	-189,2	-219,4	-214,8	-210,3	105,4	133,6	100,5	87,4	-312,7	-350,0	-385,5	-337,5
Wirtschaftsunternehmen	83,0	61,4	54,7	-1,5	16,0	38,3	36,4	9,1	-13,9	-4,9	19,8	-10,3
Allgemeines Grund- u. Kapitalvermögen	-58,3	-61,5	-66,8	-61,0	35,1	18,4	19,2	22,0	169,2	129,3	85,5	203,6
Summe der positiven Abweichungen	379,1	120,1	129,5	87,1	276,9	320,6	277,6	255,5	749,7	435,3	386,2	473,3
dto., in vH der Nettoausgaben	2,5	0,8	0,8	0,5	3,2	3,5	2,9	2,6	2,8	1,7	1,5	1,7

	Bayern				Saarland				Hamburg			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Politische Führung und zentrale Verwaltung	126,2	189,2	206,3	167,6	-43,7	-43,2	-42,0	-41,5	-4,8	16,7	10,3	-11,0
Auswärtige Angelegenheiten	10,4	10,1	5,2	-1,1	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,8	-0,8	-0,7	-0,8
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	246,5	291,1	291,3	242,3	-34,8	-39,6	-35,8	-30,2	20,2	38,8	34,7	29,6
Rechtsschutz	-40,3	-24,5	-32,3	-73,3	-10,9	-9,2	-10,4	-8,5	7,2	25,8	17,7	15,2
Schulen, vorschulische Bildung	149,9	265,1	412,0	311,2	-82,5	-74,9	-72,4	-59,8	-74,6	-69,5	-54,3	-79,6
Hochschulen	72,0	190,0	297,2	342,4	169,1	-16,9	-0,6	37,4	-36,9	-10,6	27,0	33,3
Förderung des Bildungswesens	172,1	165,5	266,2	278,3	-0,4	5,9	-1,1	-1,5	-28,5	-19,9	-9,1	-6,8
Sonstiges Bildungswesen	-60,3	-58,4	-62,3	-67,4	-8,9	-10,3	-10,0	-9,2	-8,5	-6,3	-6,9	11,4
Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen	59,2	72,1	84,0	67,0	-6,4	-8,1	-9,1	-9,4	-4,1	-11,5	3,9	-10,6
Kulturelle Angelegenheiten	277,7	277,7	270,0	248,3	-15,6	-17,4	-18,6	-18,6	-35,7	-28,6	-20,2	-20,2
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	47,4	76,8	123,2	-130,9	-134,4	-128,3	-120,9	-125,4	252,9	366,3	491,6	530,9
Gesundheit, Sport, Erholung	202,7	199,1	155,4	299,7	13,5	-0,8	-12,8	-0,8	-46,5	-23,5	-29,6	-28,2
Wohnungswesen, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	223,4	280,6	306,7	136,0	-58,1	-61,4	-69,3	-51,1	-107,0	-130,7	-68,2	-14,3
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	232,0	240,8	267,9	251,5	-7,8	-9,6	-9,1	-8,0	-1,5	1,9	2,5	5,1
Energie-, Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	511,1	313,0	319,6	392,5	-51,9	3,3	280,1	225,9	34,9	8,8	-27,9	82,4
Verkehr, Nachrichtenwesen	411,3	369,3	345,5	30,8	3,0	15,0	40,5	43,7	90,9	174,1	249,3	219,5
Wirtschaftsunternehmen	310,0	225,6	259,3	234,6	-25,1	-23,8	-22,4	-27,4	-148,1	-218,7	-100,1	7,7
Allgemeines Grund- u. Kapitalvermögen	-19,3	6,2	-26,6	49,4	-7,2	-6,9	-9,0	-1,5	-22,1	-38,6	-27,4	-35,6
Summe der positiven Abweichungen	3051,9	3172,2	3609,8	3051,6	185,6	24,2	320,6	307,0	406,1	632,4	837,0	935,1
dto., in vH der Nettoausgaben	11,2	11,2	12,1	10,0	6,6	0,9	9,8	9,2	4,4	6,4	8,0	8,5

noch Tabelle A11

	Bremen				Berlin (West)				Bundesländer insgesamt			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Politische Führung und zentrale Verwaltung	63,2	69,3	71,2	81,3	688,8	693,6	659,7	652,9	1278,6	1425,5	1412,9	1231,7
Auswärtige Angelegenheiten	1,0	1,0	0,7	0,3	3,0	4,7	5,0	4,7	24,3	32,6	27,7	23,6
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	56,6	46,4	42,2	53,0	641,7	679,6	674,4	704,9	1293,8	1375,0	1416,8	1377,1
Rechtsschutz	9,3	10,2	9,3	9,3	174,7	204,4	206,2	214,7	524,3	675,5	714,7	662,4
Schulen, vorschulische Bildung	185,8	163,7	131,3	128,0	284,8	271,2	316,9	361,3	1662,2	2258,3	2425,3	2329,6
Hochschulen	-14,1	9,5	17,4	32,2	847,4	905,6	894,1	928,7	2073,1	1759,8	2069,6	2189,7
Förderung des Bildungswesens	5,7	6,6	4,0	2,8	30,3	24,5	25,7	22,6	432,1	380,7	456,4	449,1
Sonstiges Bildungswesen	18,7	18,8	15,3	18,0	55,0	60,2	58,3	65,0	319,4	378,4	281,2	266,8
Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen	7,8	9,4	9,8	13,7	55,0	58,7	65,2	80,8	179,0	210,8	229,4	203,4
Kulturelle Angelegenheiten	27,8	31,0	26,4	31,2	245,9	264,2	260,6	269,3	619,8	673,3	694,6	710,2
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	74,9	92,8	117,5	191,8	1844,4	2038,2	2140,7	2163,4	3512,7	4191,5	4644,8	4163,3
Gesundheit, Sport, Erholung	79,3	43,4	57,2	49,8	622,7	771,1	793,2	792,2	1407,4	1332,9	1440,0	1395,9
Wohnungswesen, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	187,5	219,7	207,8	258,3	1207,1	1215,6	1315,9	1565,0	3032,8	3156,9	2750,6	2858,0
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	-1,9	-2,0	-3,3	-2,4	4,5	2,5	-3,3	-3,0	452,8	408,9	406,5	487,5
Energie-, Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	35,0	-23,7	12,2	2,7	-77,2	-34,0	-93,8	-91,1	1599,4	1011,9	626,8	1247,3
Verkehr, Nachrichtenwesen	-10,1	-37,3	-55,1	-39,2	58,6	39,1	45,8	78,8	827,5	735,2	902,8	504,6
Wirtschaftsunternehmen	231,7	248,5	229,7	162,0	1058,5	906,4	919,5	907,4	1807,4	1755,0	2432,8	1362,7
Allgemeines Grund- u. Kapitalvermögen	104,3	52,8	37,2	50,8	338,5	353,7	547,7	525,8	671,0	705,0	816,3	982,9
Summe der positiven Abweichungen	1088,6	1023,1	989,2	1085,2	8160,9	8493,3	8928,9	9337,5	21717,6	22467,2	23749,2	22445,8
dto., in vH der Nettoausgaben	27,2	25,2	24,3	25,8	132,5	137,1	138,7	138,6	12,7	12,8	13,0	12,1

	Berlin (West) (b)				Bundesländer insgesamt (b)			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Politische Führung und zentrale Verwaltung	61,8	33,6	-31,4	-67,9	651,6	765,5	753,2	578,8
Auswärtige Angelegenheiten	-0,6	0,1	-0,1	0,8	21,3	28,0	22,7	19,7
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	12,6	17,9	-17,2	-15,0	664,7	713,3	742,4	672,2
Rechtsschutz	-3,6	11,6	-1,1	-7,3	349,6	482,7	508,5	447,7
Schulen, vorschulische Bildung	-5,0	-31,4	2,7	36,4	1377,4	1987,1	2111,1	2004,7
Hochschulen	-11,9	19,8	-12,7	5,2	1225,7	874,0	1175,5	1266,2
Förderung des Bildungswesens	3,8	-1,6	0,3	-2,1	405,6	356,2	431,0	426,5
Sonstiges Bildungswesen	-0,4	1,8	-2,8	1,4	264,4	320,0	222,9	203,2
Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen	-2,5	-3,6	-1,7	9,2	124,0	152,1	164,2	131,8
Kulturelle Angelegenheiten	13,9	12,8	-9,6	-19,9	387,8	421,9	434,0	440,9
Soziale Sicherung, soziale Kriegaufgaben, Wiedergutmachung	-30,9	45,8	36,1	-51,1	1668,3	2199,1	2540,2	1999,9
Gesundheit, Sport, Erholung	-98,5	32,5	42,6	32,9	784,7	594,3	689,4	636,6
Wohnungswesen, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	7,2	-69,0	-47,6	123,8	1832,9	1941,3	1434,7	1416,8
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	4,5	2,5	-3,3	-3,0	452,8	408,9	406,5	487,5
Energie-, Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	-4,4	40,8	-17,3	-13,1	1599,4	1052,7	626,8	1247,3
Verkehr, Nachrichtenwesen	3,3	-16,4	-9,7	23,6	772,2	696,1	857,0	449,4
Wirtschaftsunternehmen	160,1	-27,3	-43,9	-82,7	909,0	848,6	1513,3	455,3
Allgemeines Grund- u. Kapitalvermögen, Sondervermögen	-54,2	-66,8	101,0	53,7	332,5	351,3	369,6	510,8
Summe der positiven Abweichungen	267,2	219,2	182,7	287,0	13823,9	14193,1	15003,0	13395,3
dto., in vH der Nettoausgaben	4,3	3,5	2,8	4,3	8,1	8,1	8,2	7,2

(a) Basis: Nettoausgaben. Konzept I: Potentielle Kürzungen gemessen an den Abweichungen vom regressionsmäßigen Durchschnitt. Methodische Erläuterungen im Abschnitt C.II.2. - (b) Unter der Annahme, daß Ausgaben, die (regressionsanalytisch) durch den Bundeszuschuß zum Berliner Haushalt bedingt sind, nicht zu den Ausgaben zählen, die gekürzt werden können.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle A12 - Kürzungspotential bei einzelnen Aufgabenbereichen in den Bundesländern 1980-1983 - Konzept II (Mill DM) (a)

	Schleswig-Holstein				Niedersachsen				Nordrhein-Westfalen			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Politische Führung und zentrale Verwaltung	30,7	55,1	67,7	45,9	280,2	319,3	356,2	328,7	725,6	747,5	733,1	653,8
Auswärtige Angelegenheiten	2,7	2,7	2,7	2,9	0,6	0,8	0,9	2,3	1,6	2,3	0,6	1,1
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	49,9	94,4	87,6	74,1	321,7	335,3	363,9	356,9	623,1	597,6	636,9	637,3
Rechtsschutz	61,3	68,6	77,8	73,8	211,6	244,7	276,1	280,2	647,7	740,4	779,3	764,6
Schulen, vorschulische Bildung	25,2	58,2	52,0	47,3	794,5	998,1	1066,3	1081,4	2108,7	2461,1	2439,5	2448,0
Hochschulen	0,0	49,1	64,1	51,4	704,0	528,6	571,1	586,5	1473,2	1729,5	1857,3	1842,6
Förderung des Bildungswesens	9,9	13,9	18,6	13,7	228,8	105,6	76,8	56,0	23,2	31,5	31,8	0,0
Sonstiges Bildungswesen	34,5	38,8	38,5	46,9	104,1	101,3	103,9	104,2	314,6	364,2	273,4	237,2
Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen	25,5	27,4	35,3	27,8	116,4	130,0	124,7	113,2	143,9	144,1	139,6	116,7
Kulturelle Angelegenheiten	28,7	39,9	46,5	64,1	114,7	132,8	144,0	184,5	45,9	41,3	25,7	14,8
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgaufgaben, Wiedergutmachung	291,5	333,4	364,1	378,1	1417,7	1544,1	1769,2	1700,7	1382,0	1599,8	1538,3	1176,9
Gesundheit, Sport, Erholung	7,4	0,0	8,7	49,1	272,5	111,3	195,6	157,8	774,8	756,2	751,7	614,7
Wohnungswesen, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	158,9	155,3	109,8	132,7	378,4	282,5	318,3	349,9	2206,4	2276,8	1733,7	1713,2
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	116,6	106,7	97,6	117,2	165,1	150,1	151,5	173,9	69,1	29,3	36,4	0,0
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	193,0	114,7	108,3	174,3	396,6	301,1	366,1	308,4	1495,7	1292,0	731,7	1274,0
Verkehr, Nachrichtenwesen	122,1	119,0	138,5	138,3	321,7	371,7	483,9	401,2	1193,5	999,3	924,6	811,2
Wirtschaftsunternehmen	0,0	2,6	2,0	9,8	244,5	409,4	249,1	174,5	64,4	88,1	1050,7	11,9
Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	12,1	10,0	0,0	4,1	84,5	94,7	86,6	107,7	129,9	256,0	248,4	240,4
Insgesamt	1170,0	1289,8	1319,8	1451,5	6157,6	6161,4	6704,2	6468,0	13423,3	14157,0	13932,7	12558,4
dto., in vH der Nettoausgaben	19,0	20,1	20,1	20,6	33,4	32,8	33,9	31,9	28,8	29,1	28,0	25,5

noch Tabelle A12

	Hessen				Rheinland-Pfalz				Baden-Württemberg			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Politische Führung und zentrale Verwaltung	90,1	104,7	97,9	86,5	104,5	135,5	138,8	135,7	0,0	67,2	58,5	44,1
Auswärtige Angelegenheiten	0,7	0,7	0,7	0,4	0,0	0,1	0,2	0,8	11,4	18,3	18,4	19,8
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	56,3	92,5	73,8	17,2	68,3	81,7	82,2	74,3	0,0	33,7	32,8	17,1
Rechtsschutz	114,2	146,2	165,3	140,7	50,3	57,2	67,4	66,9	50,8	65,2	52,5	0,0
Schulen, vorschulische Bildung	165,7	182,7	105,8	0,0	217,5	270,8	267,1	255,7	596,7	663,7	593,8	510,1
Hochschulen	643,1	306,1	331,0	341,2	9,1	37,6	70,0	62,7	920,5	381,4	375,6	425,5
Förderung des Bildungswesens	141,6	151,5	152,0	135,2	26,2	35,2	39,8	31,8	230,4	284,7	262,3	259,8
Sonstiges Bildungswesen	34,6	38,6	34,9	48,7	30,6	32,7	30,8	27,0	46,8	105,5	54,2	54,3
Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen	24,0	31,9	41,7	45,3	26,7	27,9	28,0	29,2	110,0	132,4	135,6	143,5
Kulturelle Angelegenheiten	96,3	100,1	85,4	62,3	72,4	73,1	73,4	75,7	237,6	260,6	289,7	286,0
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	40,9	86,6	106,9	0,0	320,2	357,6	365,7	356,5	525,9	421,6	361,5	131,4
Gesundheit, Sport, Erholung	51,9	59,3	56,4	12,7	149,6	142,8	139,4	139,1	504,8	346,0	481,9	472,5
Wohnungswesen, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	260,2	261,4	178,3	435,5	163,3	191,6	194,4	220,1	273,9	194,8	153,0	117,1
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	122,9	111,9	127,4	151,3	136,9	129,7	129,8	138,1	302,2	273,5	241,0	269,8
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	36,4	0,0	42,6	7,1	144,3	157,6	120,3	102,0	543,8	487,0	382,8	386,5
Verkehr, Nachrichtenwesen	213,2	175,9	179,4	188,7	307,2	330,8	295,0	281,4	402,4	349,8	293,1	349,5
Wirtschaftsunternehmen	285,1	261,5	258,6	212,3	121,1	141,8	140,0	114,8	282,0	285,8	302,5	285,7
Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	17,8	16,6	15,1	26,8	73,6	57,7	59,8	64,6	293,0	255,6	213,0	340,3
Insgesamt	2395,0	2128,2	2053,2	1911,9	2021,8	2261,4	2242,1	2176,4	5332,2	4626,8	4302,2	4113,0
dto., in % der Nettoausgaben	16,1	14,1	13,2	12,0	23,1	24,5	23,3	22,2	20,2	17,3	16,2	14,9

noch Tabelle A12

	Bayern				Saarland				Hamburg			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Politische Führung und zentrale Verwaltung	413,1	486,0	513,0	491,7	9,3	12,2	14,8	15,8	122,3	148,5	145,9	128,1
Auswärtige Angelegenheiten	13,6	13,4	8,5	2,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,3	0,2
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	533,6	586,4	594,7	564,4	6,8	3,9	8,4	13,8	154,0	177,2	176,2	173,9
Rechtsschutz	198,8	230,8	239,8	222,4	15,3	19,0	19,4	22,6	71,7	94,6	90,5	92,1
Schulen, vorschulische Bildung	1000,1	1143,8	1318,5	1261,1	17,4	28,8	33,7	47,5	148,7	160,8	181,8	161,8
Hochschulen	778,6	905,6	1020,3	1092,4	220,9	36,2	52,4	89,4	126,8	155,3	193,4	199,6
Förderung des Bildungswesens	348,6	336,7	432,0	442,2	12,7	18,6	11,1	10,0	7,4	14,9	24,3	25,2
Sonstiges Bildungswesen	24,9	29,0	27,2	28,3	0,9	0,0	0,4	1,0	33,2	36,8	37,0	56,0
Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen	170,2	189,9	208,9	203,8	1,8	0,7	0,1	0,0	26,4	21,0	38,2	25,2
Kulturelle Angelegenheiten	432,7	439,8	439,3	435,6	1,3	0,8	0,1	0,0	69,3	82,8	95,7	99,8
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgebautgaben, Wiedergutmachung	782,0	837,4	910,1	709,7	61,7	78,5	91,0	87,7	801,7	938,9	1082,6	1139,0
Gesundheit, Sport, Erholung	517,2	510,7	463,6	620,0	55,0	41,5	28,5	38,2	157,3	180,8	171,7	169,3
Wohnungswesen, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	764,2	834,9	874,1	760,6	6,4	7,6	0,0	15,7	446,6	448,4	523,0	585,9
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	561,8	568,9	593,5	566,9	6,8	4,6	4,9	6,0	14,1	17,1	17,4	19,7
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	1002,2	820,2	842,7	923,5	41,1	98,0	377,5	326,9	125,1	100,8	66,4	178,9
Verkehr, Nachrichtenwesen	1047,3	997,6	965,0	661,4	64,9	77,1	101,0	101,5	301,3	382,7	453,8	419,1
Wirtschaftsunternehmen	512,5	427,7	461,0	447,1	34,7	37,9	38,4	30,7	126,3	59,8	177,7	283,7
Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	77,2	106,0	76,4	160,4	8,6	9,8	8,0	15,4	41,2	27,4	40,5	34,0
Insgesamt	9178,6	9464,8	9988,6	9593,8	565,7	475,3	789,8	822,3	2773,6	3047,9	3516,4	3791,5
dto., in vH der Nettoausgaben	33,6	33,4	33,5	31,3	20,1	17,0	24,2	24,7	29,8	30,6	33,5	34,6

	Bremen				Berlin (West)				Bundesländer insgesamt			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Politische Führung und zentrale Verwaltung	114,1	121,6	124,0	133,7	789,4	798,3	768,3	765,4	2679,3	2995,9	3018,2	2829,4
Auswärtige Angelegenheiten	1,3	1,3	1,0	0,6	3,7	4,6	4,5	5,5	35,9	44,4	37,9	36,0
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	99,7	90,3	86,0	95,5	734,3	775,8	774,0	807,8	2647,7	2868,8	2916,5	2832,3
Rechtsschutz	31,4	33,6	33,7	34,3	229,8	263,4	269,1	281,6	1682,9	1963,7	2070,9	1979,2
Schulen, vorschulische Bildung	267,5	247,5	216,1	212,6	484,3	477,5	529,6	580,2	5826,3	6693,0	6804,2	6605,7
Hochschulen	30,0	53,8	60,9	74,0	976,3	1036,8	1027,0	1063,0	5882,5	5220,0	5623,1	5828,3
Förderung des Bildungswesens	16,1	16,6	13,4	11,6	61,0	54,3	54,6	50,5	1105,9	1063,5	1116,7	1036,0
Sonstiges Bildungswesen	29,6	29,9	26,2	28,4	80,6	86,8	85,8	93,5	734,4	863,6	712,3	725,5
Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen	15,4	17,4	17,9	21,8	76,7	81,9	90,0	107,1	737,0	804,6	860,0	833,6
Kulturelle Angelegenheiten	50,1	54,0	49,3	53,0	297,3	319,4	319,0	331,3	1446,3	1544,6	1568,1	1607,1
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgaufgaben, Wiedergutmachung	299,6	323,9	349,9	420,3	2215,9	2427,4	2547,1	2587,5	8139,1	8949,2	9486,4	8687,8
Gesundheit, Sport, Erholung	130,9	93,9	105,0	93,5	733,9	883,3	905,8	905,1	3355,3	3125,8	3308,3	3272,0
Wohnungswesen, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	289,6	323,0	307,3	349,6	1426,6	1447,3	1558,9	1819,6	6374,5	6423,6	5950,8	6499,9
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	4,5	4,3	2,9	3,9	30,2	27,6	21,1	20,5	1530,2	1423,7	1423,5	1467,3
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	92,9	35,9	74,0	67,0	45,4	91,0	33,5	38,2	4116,5	3498,3	3145,9	3786,8
Verkehr, Nachrichtenwesen	48,9	20,4	0,0	12,2	209,5	189,4	194,9	226,4	4232,0	4013,7	4029,2	3590,9
Wirtschaftsunternehmen	321,3	337,2	314,5	240,2	1194,0	1044,9	1060,4	1050,8	3185,9	3096,7	4054,9	2861,5
Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	123,1	72,0	56,3	69,2	376,1	393,1	588,9	568,8	1237,1	1298,9	1393,0	1631,7
Insgesamt	1966,0	1876,6	1838,4	1921,4	9965,0	10402,8	10832,5	11302,8	54948,8	55892,0	57519,9	56111,0
dto., in vH der Nettoausgaben	49,1	46,2	45,1	45,7	161,8	167,9	168,3	167,8	32,1	31,8	31,6	30,2

noch Tabelle A12

	Berlin (West) (b)				Bundesländer insgesamt (b)			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Politische Führung und zentrale Verwaltung	284,0	266,2	211,2	184,3	2173,9	2463,8	2461,1	2248,3
Auswärtige Angelegenheiten	2,5	3,3	3,2	4,1	34,7	43,1	36,6	34,6
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	239,9	255,8	230,5	242,1	2153,3	2348,8	2373,0	2266,6
Rechtsschutz	89,1	111,3	105,5	106,5	1542,2	1811,6	1907,3	1804,1
Schulen, vorschulische Bildung	239,5	222,0	264,3	305,8	5581,5	6437,5	6538,9	6331,3
Hochschulen	368,0	409,7	385,1	409,2	5274,2	4592,9	4981,2	5174,5
Förderung des Bildungswesens	44,7	38,3	39,0	35,3	1089,6	1047,5	1101,1	1020,8
Sonstiges Bildungswesen	60,5	65,6	63,7	70,4	714,3	842,4	690,2	702,4
Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen	41,4	43,6	48,9	63,1	701,7	766,3	818,9	789,6
Kulturelle Angelegenheiten	191,2	204,2	195,2	199,1	1340,2	1429,4	1444,3	1474,9
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolge- aufgaben, Wiedergutmachung	1292,8	1446,6	1511,2	1497,4	7216,0	7968,4	8450,5	7597,7
Gesundheit, Sport, Erholung	388,8	529,8	546,6	541,7	3010,2	2772,3	2949,1	2908,6
Wohnungswesen, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	867,6	848,8	923,6	1148,1	5815,5	5825,1	5315,5	5828,4
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	30,2	27,6	21,1	20,5	1530,2	1423,7	1423,5	1467,3
Energie-, Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	77,7	124,1	67,4	72,8	4148,8	3531,4	3179,8	3821,4
Verkehr, Nachrichtenwesen	178,6	158,5	163,9	195,6	4201,1	3982,8	3998,2	3560,1
Wirtschaftsunternehmen	991,8	834,8	843,6	827,9	2983,7	2886,6	3838,1	2638,6
Allgemeines Grund- u. Kapitalvermögen, Sondervermögen	298,9	310,5	501,2	476,1	1159,9	1216,3	1305,3	1539,0
Summe der positiven Abweichungen	5687,2	5900,7	6125,2	6400,0	50671,0	51389,9	52812,6	51208,2
dto., in % der Nettoausgaben	95,2	95,2	95,2	95,0	29,6	29,3	29,0	27,6

(a) Basis: Nettoausgaben. Konzept II: Potentielle Kürzungen gemessen an den Abweichungen vom Minimumwert (Ausgabenniveau des Bundeslands mit der größten negativen Abweichung vom Regressionswert bei multipler Regression der Pro-Kopf-Ausgaben auf Pro-Kopf-Einkommen, Bevölkerung etc.; logarithmischer Ansatz). Methodische Erläuterungen im Abschnitt C.II.2. - (b) Unter der Annahme, daß Ausgaben, die (regressionsanalytisch) durch den Bundeszuschuß zum Berliner Haushalt bedingt sind, nicht zu den Ausgaben zählen, die gekürzt werden können.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle A13 - Pro-Kopf-Ausgaben nach Aufgabenbereichen 1980-1982 -  
Regressionsergebnisse (a)

Aufgabenbereiche	Konstante	B	Y/B	P	B/F	Z/B	D <sub>1</sub>	D <sub>2</sub>	D <sub>3</sub>	R <sup>2</sup>
1980										
0 Allgemeine Verwaltung	4,593** (8,82)	-0,004 (-0,21)	0,121* (2,11)	-0,122** (-12,98)	0,045** (2,67)	0,026** (3,86)	0,108** (5,56)	-0,149** (-6,99)	0,089* (2,51)	0,46 (52)
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	0,946 (1,26)	0,164** (5,37)	0,064 (0,75)	-0,042** (-4,28)	0,116** (4,69)	0,131** (10,96)	0,052 (1,81)	0,049 (1,60)	0,449** (8,49)	0,59 (87)
2 Schulen(b)	-7,345** (-2,78)	0,060 (0,55)	1,227** (4,17)	-0,005 (-0,14)	-0,190* (-2,19)	0,386** (11,68)	-0,027 (-0,21)	0,117 (1,03)	0,493** (2,73)	0,31 (27)
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	-4,931** (-3,49)	0,282** (4,74)	0,453** (2,87)	0,024* (1,98)	0,179** (3,95)	0,276** (15,59)	0,110* (2,08)	-0,458** (-7,89)	0,069 (0,71)	0,65 (114)
4 Soziale Sicherung	8,329** (7,85)	0,167** (4,00)	-0,736** (-6,24)	-0,075** (-5,53)	0,259** (7,77)	0,136** (10,73)	0,121** (3,12)	0,335** (7,80)	0,524** (7,32)	0,68 (130)
5 Gesundheit, Sport, Erholung	2,196* (2,38)	0,009 (0,25)	0,192 (1,86)	-0,094** (-7,17)	0,136** (4,49)	0,119** (10,47)	0,073* (2,07)	-0,086* (-2,14)	0,229** (3,54)	0,47 (55)
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	2,191** (3,52)	0,148** (5,78)	0,198** (2,84)	-0,145** (-11,27)	-0,020 (-1,0)	0,191** (15,00)	0,071** (2,94)	-0,218** (-8,52)	0,035 (0,82)	0,62 (98)
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	3,940** (5,00)	0,101** (3,23)	0,089 (0,99)	-0,123** (-9,08)	-0,011 (-0,43)	0,074** (9,70)	0,068* (2,32)	-0,282** (-8,93)	0,087 (1,62)	0,43 (46)
8 Wirtschaftliche Unternehmen	1,606 (0,93)	0,359** (5,02)	0,025 (0,13)	-0,064 (-1,83)	-0,085 (-1,49)	0,101** (5,36)	-0,012 (-0,18)	-0,631** (-8,76)	-0,109 (-0,90)	0,27 (24)
1981										
0 Allgemeine Verwaltung	4,664** (8,95)	-0,013 (-0,65)	0,118* (2,06)	-0,113** (-12,76)	0,0466** (2,81)	0,041** (6,60)	0,118** (6,13)	-0,141** (-6,69)	0,104** (2,92)	0,47 (55)
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	0,875 (1,21)	0,151** (5,19)	0,093 (1,15)	-0,025** (-2,74)	0,093** (3,99)	0,134** (11,21)	0,065* (2,44)	0,071* (2,41)	0,438** (8,69)	0,60 (91)
2 Schulen(b)	-6,701* (-2,40)	0,016 (0,14)	1,179** (3,79)	0,006 (0,16)	-0,147 (-1,61)	0,374** (11,26)	0,010 (0,09)	0,083 (0,69)	0,579** (3,03)	0,28 (24)
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	-3,929** (-2,89)	0,305** (5,43)	0,345* (2,29)	0,032** (2,79)	0,150** (3,49)	0,251** (15,69)	0,121* (2,44)	-0,451** (-8,23)	0,096 (1,07)	0,67 (122)
4 Soziale Sicherung	8,436** (7,86)	0,161** (3,80)	-0,725** (-6,08)	-0,089** (-6,47)	0,260** (7,72)	0,147** (10,98)	0,118** (3,07)	0,312** (7,23)	0,521** (7,19)	0,67 (125)
5 Gesundheit, Sport, Erholung	2,729** (2,96)	0,011 (0,29)	0,126 (1,22)	-0,091** (-6,99)	0,153** (5,13)	0,124** (10,70)	0,090** (2,63)	-0,119** (-3,04)	0,222** (3,47)	0,48 (58)
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	1,733** (2,74)	0,149** (5,79)	0,245** (3,47)	-0,126** (-10,56)	0,028 (-1,36)	0,191** (14,43)	0,066** (2,81)	-0,217** (-8,44)	0,051 (1,18)	0,61 (98)
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	4,656** (5,55)	0,101** (3,02)	0,012 (0,13)	-0,121** (-9,44)	-0,011 (-0,38)	0,064** (7,91)	0,086** (2,78)	-0,236* (-6,97)	0,128* (2,25)	0,36 (35)
8 Wirtschaftliche Unternehmen	1,004 (0,62)	0,358** (5,41)	0,074 (0,41)	-0,053 (-1,67)	-0,060 (-1,13)	0,123** (7,18)	-0,039 (-0,64)	-0,686** (-10,20)	-0,130 (-1,14)	0,34 (32)

noch Tabelle A13

Aufgabenbereiche	Konstante	B	Y/B	P	B/P	Z/B	D <sub>1</sub>	D <sub>2</sub>	D <sub>3</sub>	R <sup>2</sup>
1982										
0 Allgemeine Verwaltung	4,828** (9,48)	-0,009 (-0,45)	-0,116* (2,09)	-0,126** (-15,36)	0,038* (2,28)	0,024** (3,80)	0,107** (5,75)	-0,137** (-6,50)	0,118** (3,33)	0,49 (60)
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	1,277 (1,74)	0,132** (4,34)	0,082 (1,01)	-0,031** (-3,23)	0,096** (4,01)	0,107** (8,90)	0,060* (2,22)	0,037 (1,24)	0,489** (9,38)	0,55 (76)
2 Schulen(b)	-6,032* (-2,30)	0,092 (0,84)	1,117** (3,85)	-0,080* (-2,28)	-0,159 (-1,84)	0,213** (7,51)	-0,081 (-0,84)	0,065 (0,56)	0,534** (2,97)	0,21 (17)
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	-4,479** (3,41)	0,312** (5,67)	0,401** (2,74)	0,020 (1,84)	0,152** (3,58)	0,256** (15,49)	0,146** (3,03)	-0,478** (-8,85)	0,060 (0,66)	0,67 (123)
4 Soziale Sicherung	8,134** (7,76)	0,143** (3,36)	-0,659** (-5,73)	-0,095** (-7,24)	0,246** (7,36)	0,160** (11,85)	0,178** (4,74)	0,297** (6,99)	0,542** (7,49)	0,68 (130)
5 Gesundheit, Sport, Erholung	3,390** (3,54)	-0,023 (-0,59)	0,059 (0,56)	-0,096** (-7,35)	0,215** (6,84)	0,100** (8,75)	0,701* (1,98)	-0,119** (-2,90)	0,256** (3,77)	0,47 (55)
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	2,228** (4,21)	0,147** (6,68)	0,183** (3,12)	-0,109** (-11,15)	-0,021 (-1,21)	0,201** (17,30)	0,044* (2,23)	-0,226** (-10,20)	0,021 (0,57)	0,69 (134)
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	4,132** (4,87)	0,039 (1,13)	0,113 (1,19)	-0,097** (-6,93)	0,007 (0,24)	0,072** (8,37)	0,063* (2,03)	-0,211** (-6,08)	0,182** (3,12)	0,31 (28)
8 Wirtschaftliche Unternehmen	-0,049 (-0,30)	0,390** (5,50)	0,127 (0,67)	-0,025 (-0,80)	-0,035 (-0,60)	0,096** (4,92)	0,004 (0,06)	-0,786** (-10,91)	-0,197 (-1,61)	0,32 (29)

(a) Erläuterungen vgl. Tabelle 52. - (b) Rechnung für 469 Schulgemeinden.

Quelle: Eigene Berechnungen.

### Literaturverzeichnis

- ANDEL, Norbert, Finanzwissenschaft. Tübingen 1983.
- AUBERT, Jean-Francois, "Switzerland". In: AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE OF PUBLIC POLICY RESEARCH (Ed.), Referendums - A Comparative Study of Practice and Theory. Washington 1978, S. 39-67.
- BAHL, Roy W., Marvin JOHNSON, Michael WASYLENKO, "State and Local Government Expenditure Determinants: The Traditional View and a New Approach". In: Roy W. BAHL, Jesse BURKHEAD, Bernard JUMP Jr. (Eds.), Public Employment and State and Local Government Finance. Cambridge, Mass., 1980, S. 65-119.
- BARRO, Stephen M., Theoretical Models of School District Expenditure Determination and the Impact of Grants-in-Aid. RAND Corporation, Monograph R-867-FF, Santa Monica, Cal., Februar 1972.
- BERGSTROM, Thomas C., Robert P. GOODMAN, "Private Demand for Public Goods". The American Economic Review, Vol. 63, 1973, S. 280-296.
- BIEHL, Dieter, "Bundesrepublik Deutschland" (Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten). Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 4, 3. Aufl., Tübingen 1983, S. 69-122.
- BLUMLE, Ernst-Bernd, Francis IMBODEN, "Wie groß ist der öffentliche Sektor der Schweiz? Unterschätzung durch die Nationale Buchhaltung". Neue Zürcher Zeitung vom 25.4.1985, S. 13.
- BORCHERDING, Thomas E., "The Sources of Growth of Public Expenditures in the United States, 1902-1970". In: Thomas E. BORCHERDING (Ed.), Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth. Durham, N.C., 1977, S. 45-70.
- , Robert T. DEACON, "The Demand for the Services of Non-Federal Governments". The American Economic Review, Vol. 62, 1972, S. 891-901.
- BORELL, Rolf, Mischfinanzierungen. Darstellung, Kritik, Reformüberlegungen. Wiesbaden 1981.
- BREIDENSTEIN, Werner, "Öffentlicher Dienst am 30. Juni 1983". Wirtschaft und Statistik, 1984, H. 11, S. 920-924.
- , "Personal des öffentlichen Dienstes am 30. Juni 1984". Wirtschaft und Statistik, 1985, H. 10, S. 839-841.
- BRENNAN, Geoffrey, James M. BUCHANAN, The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. London 1980.

- BUCHANAN, James M., "Why Does Government Grow?". In: Thomas E. BORCHERDING (Ed.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Durham, N.C., 1977, S. 3-18.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK [a], "Der Staat in der Nationalen Buchhaltung der Schweiz". *Die Volkswirtschaft*, Vol. 55, 1982, S. 559-566.
- [b], "Die Nationale Buchhaltung der Schweiz 1982". *Die Volkswirtschaft*, Vol. 56, 1983, S. 614-627.
- [c], "Die Nationale Buchhaltung der Schweiz 1983". *Die Volkswirtschaft*, Vol. 57, 1984, S. 623-635.
- [d], *Öffentliche Finanzen der Schweiz*. Statistische Quellenwerke der Schweiz, Bern, lfd. Jgg.
- [e], *Statistisches Jahrbuch der Schweiz*. Bern, lfd. Jgg.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (BMF) [a], *Die Entwicklung der Bundesfinanzen*. Bonn, lfd. Jgg.
- [b], *Die Entwicklung der Länderhaushalte im 1.-3. Quartal 1983*. Dokumentation vom 8.12.1983. Referat Presse und Information, Bonn 1983.
- [c], *Mitteilung VAZ-FV 4036-10/83 vom 8.12.1983*. Bonn 1983.
- [d], *Finanzbericht 1986*. Bonn 1985.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (BMWi), *Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1984*. Bonn 1984.
- CHARLES, Jean-François, "Die Sozialversicherung in der Schweiz: Grundzüge, aktuelle Probleme und Schwerpunkte". *Internationale Revue für soziale Sicherheit*, Vol. 37, 1984, S. 199-215.
- DEACON, Robert T., "A Demand Model for the Local Public Sector". *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 60, 1978, S. 184-192.
- DEININGER, Dieter, "Sozialhilfeempfänger 1982". *Wirtschaft und Statistik*, 1984, H. 5, S. 439-449.
- DEUTSCHE BUNDESBANK, "Sachinvestitionen, Darlehen und sonstige Finanzierungshilfen der Gebietskörperschaften seit Mitte der siebziger Jahre". *Monatsberichte*, Vol. 36, 1984, Nr. 11, S. 26-34.
- , *Monatsberichte*, Vol. 38, 1986, Nr. 2.
- DIETZ, Otto, "Darstellung der Sozialversicherung in der Finanzstatistik". *Wirtschaft und Statistik*, 1984, H. 2, S. 185-193.
- ESSIG, Hartmut [1984a], "Zur Abgrenzung und Aussagefähigkeit finanzstatistischer Kennzahlen". *Wirtschaft und Statistik*, 1984, H. 9, S. 798-809.

- ESSIG, Hartmut [1984b], "Erfassungs- und Auswertungsprogramm der Finanzstatistik". *Wirtschaft und Statistik*, 1984, H. 10, S. 835-844.
- FLASKAMPER, Paul, *Grundriß der Statistik*. Teil 1. 2. Aufl., Hamburg 1949.
- GERKEN, Egbert, Karl Heinz JUTTEMEIER, Klaus-Werner SCHATZ, Klaus-Dieter SCHMIDT, *Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 113/114, Oktober 1985.
- GOETZ, Charles J., "Fiscal Illusion in State and Local Finance". In: Thomas E. BORCHERDING (Ed.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Durham, N.C., 1977, S. 176-187.
- GRUNER, Erich, "Die eidgenössische Bundesversammlung als Milizparlament". *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 8, 1977, S. 351-356.
- GYGI, Pierre, "Das Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge". *Wirtschaftspolitische Mitteilungen*, Vol. 39, 1983, H. 4, S. 1-34.
- HIRSCH, Werner Z., *The Economics of State and Local Government*. New York 1970.
- HOWARD, John L., William T. STANBURY, "Measuring Leviathan: The Size, Scope, and Growth of Governments in Canada". In: George LERMER (Ed.), *Probing Leviathan. An Investigation of Government in the Economy*. Vancouver, B.C., 1984, S. 87-110; Appendix, S. 127-223.
- INMAN, Robert P., "The Fiscal Performance of Local Governments: An Interpretative Review". In: Peter MIESZKOWSKI, Mahlon STRASZHEIM (Eds.), *Current Issues in Urban Economics*. Baltimore 1979.
- JANS, Armin, "Die Zuweisung der Budgetkompetenzen in Bund, Kantonen und Gemeinden". *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, Vol. 85, 1984, S. 477-502.
- JUTTEMEIER, Karl Heinz, *Deutsche Subventionspolitik in Zahlen 1973-1981*. Anlagenband zum zweiten Strukturbericht des Instituts für Weltwirtschaft. Kiel 1984.
- JULIER, Niklaus, "Das Milizsystem - Der Modellfall Schweiz". In: Reinhold BISKUP (Hrsg.), *Schweiz - Bundesrepublik Deutschland*. Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 39, Bern 1984, S. 113-141.
- KLEINWEFERS, Henner, Regula PFISTER, *Die schweizerische Volkswirtschaft*. Zürich 1977.
- KNOLL, Dieter, Klaus-Werner SCHATZ, *Strukturwandel bei den Staatsausgaben*. Beitrag zum Zweiten Strukturbericht an den Bundesminister für Wirtschaft, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1983.

- KOPSCH, Günter, "Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1960 bis 1982". *Wirtschaft und Statistik*, 1983, H. 10, S. 749-769.
- LANG, Gerhard, "Typen kommunaler Verfassungen in der Bundesrepublik". In: Hans-Georg WEHLING (Hrsg.), *Kommunalpolitik*. Hamburg 1975, S. 154-182.
- LITTMANN, Konrad, *Definition und Entwicklung der Staatsquote*. Göttingen 1975.
- LUTZEL, Heinrich, und Mitarbeiter, "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1985". *Wirtschaft und Statistik*, 1986, H.3, S. 159-180.
- MAURER, Alfred, *Schweizerisches Unfallversicherungsrecht*. Bern 1985.
- MEIER, Alfred [1983a], "Schweiz" (Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten). *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. Aufl., Bd. 4, Tübingen 1983, S. 163-186.
- [1983b], "Schweiz" (Die öffentliche Finanzwirtschaft einiger ausgewählter Länder). *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. Aufl., Bd. 4, Tübingen 1983, S. 611-642.
- MELTZER, Allan H., Scott F. RICHARD, "A Rational Theory of the Size of Government". *The Journal of Political Economy*, Vol. 89, 1981, S. 914-927.
- MINFORD, Patrick, "Public Expenditure: A Study in Waste". *Economic Affairs*, Vol. 4, 1984, Nr. 3, Special Suppl., S. I-XIX.
- MOSIMANN, Rudolf, "Die Zuständigkeitsordnung zwischen Bund und Kantonen - ein Vorschlag zur Umkehrung der 'Kompetenzvermutung'". *Neue Zürcher Zeitung* vom 16.3.1969, S. 21.
- MÜNSTERMANN, Engelbert, "Der kommunale Finanzausgleich in den Bundesländern". *Zeitschrift für Kommunal Finanzen*, Vol. 30, 1980, S. 83-87; 98-102; 120-122; 131-137; 152-157.
- , H. BECKER, *Finanzausgleichsleistungen an Kommunen. Ein Vergleich der Finanzausgleichssysteme in den Bundesländern*. Deutscher Städtetag, Reihe G: Beiträge zur Finanzpolitik, H. 7, Köln 1978.
- MUNZENMAIER, Werner, Norbert RÄTH, "Sozialproduktsberechnungen für die Länder der Bundesrepublik Deutschland 1970 bis 1982". *Wirtschaft und Statistik*, 1984, H. 11, S. 913-919.
- MULFORD, John E., *A Public Choice Model of the Revenue-Expenditure Process in Local Government*. Ann Arbor, Mich., 1978.
- MUNDLAK, Yair, "On the Pooling of Time Series and Cross Section Data". *Econometrica*, Vol. 46, 1976, S. 69-85.

- MUNLEY, Vincent G., Kenneth V. GREENE, "Fiscal Illusion, the Nature of Public Goods and Equation Specification". *Public Choice*, Vol. 33, 1978, S. 95-100.
- NEUBAUER, Werner, "Die Ausgaben der Bundesländer im finanzstatistischen Vergleich - Eine Querschnittsanalyse für das Jahr 1981". *Finanzarchiv, N.F.*, Vol. 41, 1983, S. 388-430.
- NISKANEN, William A., *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago 1971.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) [a], *Economic Outlook*. Paris, Dezember 1984; Dezember 1985.
- [b], *National Accounts Statistics*. Vol. 2: Detailed Tables, 1970-1982, Paris 1984; Vol. 2: Detailed Tables, 1971-1983, Paris 1985.
- PATZIG, Werner, Theo TRABER, *Haushaltsrecht des Bundes und der Länder*. Bd. 2, *Verwaltungsvorschriften, Kommentar*. Köln 1970.
- PEACOCK, Alan, "Reducing Government Growth". In: Herbert GIERSCHE (Ed.), *Reassessing the Role of Government in the Mixed Economy*. Symposium 1982, Tübingen 1983, S. 1-24.
- PHILIPPS, Klaus, "Sozialhilfeempfänger 1983". *Wirtschaft und Statistik*, 1985, H. 4, S. 321-330.
- POMMEREHNE, Werner W., "Determinanten öffentlicher Ausgaben - ein einfaches politisch-ökonomisches Modell". *Schweizer Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Vol. 110, 1974, S. 455-491.
- , Friedrich SCHNEIDER, "Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending". *Kyklos*, Vol. 31, 1978, S. 381-408.
- PRÄSIDIUM DES BUNDES DER STEUERZÄHLER e.V., "Dezemberfieber" in der Staatsbürokratie. *Finanz- und Steuerinformationen des Präsidiums des Bundes der Steuerzahler e.V.*, 16, Dezember 1984.
- PROSS, Gerhard, *Die Nachfrage nach öffentlichen Gütern. Eine empirische Untersuchung der Gemeindeausgaben in Baden-Württemberg*. Frankfurt/M. 1982.
- RENNER, Peter, "Finanzausgleich unter den Ländern und Bundesergänzungszuweisungen". In: BMF (Hrsg.), *Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*. Bonn 1982, S. 327-384.
- RIKLIN, Alois, "Stimmbeteiligung in der direkten Demokratie". In: *Recht als Prozeß und Gefüge*. Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag. Bern 1981, S. 513-529.
- , "Milizdemokratie". In: Georg MÜLLER et al. (Hrsg.), *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel*. Festschrift für Kurt Eichenberger. Basel 1982, S. 41-57.

- ROSTIN, Werner, "Zwischenörtlicher Vergleich des Verbraucherpreisniveaus in 31 Städten". *Wirtschaft und Statistik*, 1979, H. 6, S. 403-410.
- SAMUELSON, Paul, "The Pure Theory of Public Expenditure". *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, 1954, S. 387-389.
- SAVAS, Emanuel S., *Privatizing the Public Sector. How to Shrink Government*. Chatham, N.J., 1982.
- SAXER, Arnold, *Die soziale Sicherheit in der Schweiz*. 4. Aufl., Bern 1977.
- SCHULTE, Wolfgang, "Mitplanung und Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund". In: BMF (Hrsg.), *Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*. Bonn 1982, S. 87-120.
- SOHMEN, Egon, *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*. Tübingen 1976.
- STATISTISCHES BUNDESAMT [a], *Amtliche Schlüsselnummern und Bevölkerungsdaten der Gemeinden und Verwaltungsbezirke in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart, lfd. Jgg.
- [b], *Fachserie 5: Bautätigkeit und Wohnen, Reihe 1: Bautätigkeit*. Stuttgart 1983; 1984.
- [c], *Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe*. Stuttgart, lfd. Jgg.
- [d], *Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 2: Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte (bis 1983: Vierteljahreszahlen zur öffentlichen Finanzwirtschaft)*. Stuttgart, lfd. Jgg.
- [e], *Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.1: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts*. Stuttgart, lfd. Jgg.
- [f], *Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.3: Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte*. Stuttgart, lfd. Jgg.
- [g], *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1: Konten und Standardtabellen*. Stuttgart, lfd. Jgg.
- [h], *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe S. 8: Revidierte Ergebnisse 1960-1984*. Stuttgart 1985.
- [i], *Statistisches Jahrbuch 1984 für die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart 1984.
- SURREY, Stanley S., *Pathways to Tax Reform. The Concept of Tax Expenditures*. 2. Aufl., Cambridge, Mass., 1974.
- TOILLIE, Barbara, *Öffentliche Investitionen. Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz*, Bd. 43, Berlin 1980.

- TUCHTFELDT, Egon, "Die Wirtschaftsordnung der Schweiz im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland". In: Reinhold BISKUP (Hrsg.), Schweiz - Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 39, Bern 1984, S. 15-38.
- U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE [a], The Comptroller General, Federal Year-End Spending: Symptom of a Larger Problem. Report to the Honorable Stewart B. McKinney, House of Representatives of the United States, PAD-81-18, Washington 1980.
- [b], The Comptroller General, Government Agencies Need Effective Planning to Curb Unnecessary Year-End Spending. Report to the Chairman, Subcommittee on Human Resources, Committee on Post Office and Civil Service, House of Representatives of the United States, PSAD-80-67, Washington 1980.
- VAUBEL, Roland, "Eine Strategie für die Kürzung der Staatsausgaben". In: Herbert GIERSCH (Hrsg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik. Stuttgart 1983, S. 101-127.
- , "Die deutschen Staatsausgaben: Wende oder Anstieg ohne Ende?". ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Vol. 35, 1984, S. 3-19.
- WECK-HANNEMANN, Hannelore, Bruno S. FREY, "Measuring the Shadow Economy: The Case of Switzerland". In: Wulf GAERTNER, Alois WENIG (Eds.), The Economics of the Shadow Economy. Studies in Contemporary Economics, Vol. 15, Berlin 1985, S. 76-104.
- WILLE, Eberhard, "Zum Verhältnis von investiven und konsumtiven öffentlichen Ausgaben". ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Vol. 35, 1984, S. 341-352.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, "Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten". Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin Nr. 90 vom 30.7.1976, Bonn 1976, S. 849-862.
- ZUPPINGER, Ferdinand, Peter BÖCKLI, Peter LOCHER, Markus REICH, Steuerharmonisierung. Probleme der Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden. Bern 1984.