

Deflationierung der Staatsausgaben 1971 bis 1974

Im vergangenen Jahr wurde erstmals der Versuch unternommen, die Auswirkungen der inflationären Entwicklung auf die Ausgabenseite des Staatshaushalts von Baden-Württemberg zu untersuchen. Dabei stand die Überlegung im Vordergrund, daß erst das Aufzeigen inflationsbedingter Strukturverschiebungen im Ausgabenvolumen einen echten Einblick in die öffentliche Haushaltswirtschaft vermittelt. Nur wenn die Staatsausgaben in derjenigen Höhe berechnet und dargestellt werden, die sie ohne Lohn- und Preissteigerungen erreicht hätten, läßt sich der reale Zuwachs des Haushaltsvolumens und damit seine gesteigerte Effizienz erkennen.

Einige Bemerkungen zur Methode

Den Berechnungen wurden die Planansätze (einschließlich der Nachträge) zugrunde gelegt, da die Rechnungsergebnisse (Ist-Werte) erst zu einem Zeitpunkt vorliegen, in dem sie stark an Aktualität verloren haben.

Als Ausgangsjahr für die Deflationierung der Staatsausgaben wurde das Jahr 1970 gewählt. Seit diesem Jahr gilt für den Staatshaushalt eine neue (bundeseinheitliche) Systematik; außerdem sind alle amtlichen Indizes innerhalb der Europäischen Gemeinschaft auf das Basisjahr 1970 umgestellt worden.

Für die Berechnung wurde die Ausgabenseite des Haushaltsplans in acht Hauptgruppen (Tabelle 1) mit 65 Einzelpositionen gegliedert. Bei der Mehrzahl dieser Einzelpositionen konnte ein geeigneter Deflator aus der amtlichen Statistik ermittelt werden.

Eine eingehende Darstellung der Methode enthält der Beitrag „Versuch einer Deflationierung der Staatsausgaben“.¹

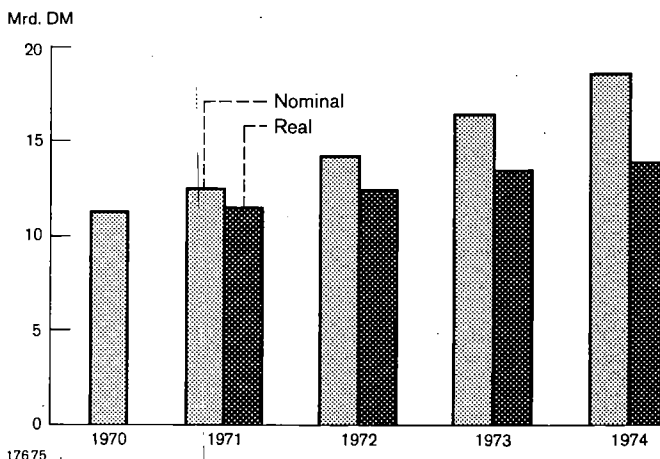
Geldwertschwund trifft Staatsausgaben stärker als private Ausgaben

Die Preisbereinigung der Ausgabenseite der Haushaltspläne des Landes für die Jahre 1971 bis 1974 ergibt in der Summierung inflationsbedingte Mehrausgaben von rund 10,6 Mrd. DM; das ist ein Betrag in der Größenordnung des Haushaltsvolumens von 1969. Mußte das Land 1971 noch 1009 Mill. DM mehr in Ansatz bringen, als für die entsprechenden Leistungen 1970 erforderlich gewesen wären, so waren es 1974 bereits 4707 Mill. DM oder ein Viertel der Gesamtausgaben dieses Jahres (Tabelle 2).

Vergleicht man die Entwicklung des Preisniveaus von Staatsausgaben und privaten Ausgaben, so zeigt sich, daß der Geld-

Schaubild 1

Staatliche Gesamtausgaben 1970 bis 1974



wertschwund den Staat mit seiner anders gearteten Ausgabenstruktur stärker getroffen hat, als die privaten Haushalte. So ist der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte von 1970 (= 100) bis 1974 auf 126,5, die Meßziffer der Deflationierung der öffentlichen Gesamtausgaben dagegen auf 133,9 angestiegen.² Die Ursache hierfür liegt bei den Personalausgaben, die im untersuchten Zeitraum nicht nur durchweg einen erheblich höheren Deflator aufweisen als die übrigen Ausgabenblöcke (Tabelle 1), sondern auch den größten Posten der Ausgabenseite ausmachen. Deutlich wird dies, wenn man die Personalausgaben bei der Berechnung außer Ansatz läßt. In diesem Fall ergibt sich für die verbleibenden Staatsausgaben ein Anstieg des Preisniveaus von 1970 bis 1974 um nur noch rund 25%.

Der Anteil der Personalausgaben an den inflationsbedingten Mehrausgaben der einzelnen Haushaltsjahre macht jeweils mehr als die Hälfte aus (1971 bis 1974 insgesamt 5958,9 Mill. DM). Da bei der Ermittlung des Deflators nur die tariflichen bzw. gesetzlichen Lohn- und Gehaltsverbesserungen als inflationärer Bestandteil behandelt wurden, sind die nach der

² Um Fehlinterpretationen auszuschließen, sei hier darauf hingewiesen, daß der mit Hilfe eines gleichbleibenden Wägungsschemas berechnete Preisindex für die Lebenshaltung die Frage beantwortet, wieviel gegenwärtig aufgewandt werden muß, um den Warenkorb des Basisjahres kaufen zu können; die Meßziffern der Deflationierung (Deflator mal 100), die von der wechselnden Struktur der Haushaltspläne beeinflusst werden, zeigen dagegen auf, wieviel man im Basisjahr zur Finanzierung der heutigen Staatsaufgaben hätte ausgeben müssen.

¹ Baden-Württemberg in Wort und Zahl, Heft 4/1974, S. 123 ff.

Tabelle 1
Deflatoren für die Hauptausgabengruppen
jeweils gegenüber dem Basisjahr 1970 sowie gegenüber dem Vorjahr

Ausgabeart	1971 gegen 1970	1972 gegen		1973 gegen		1974 gegen	
		1970	1971	1970	1972	1970	1973
Personalausgaben	1,123	1,204	1,072	1,330	1,105	1,479	1,112
Sächl. Verwaltungsausgaben	1,063	1,118	1,054	1,166	1,070	1,283	1,100
Schuldendienst	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1,063	1,118	1,054	1,166	1,070	1,283	1,100
Baumaßnahmen	1,088	1,141	1,048	1,202	1,056	1,273	1,058
davon							
Hochbau	1,092	1,157	1,060	1,234	1,067	1,286	1,043
Tiefbau	1,080	1,098	1,016	1,138	1,035	1,241	1,092
Sonstige Investitionen ¹⁾	1,074	1,127	1,049	1,194	1,062	1,284	1,076
Globale Mehr- und Minderausgaben	1,088	1,150	1,058	1,227	1,079	1,339	1,094
Haushaltstechn. Verrechnungen	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Gesamtausgaben	1,088	1,150	1,058	1,227	1,079	1,339	1,094

¹⁾ Einschließlich Investitionsförderungsmaßnahmen.

Tabelle 2
Entwicklung der staatlichen Ausgaben
Planansätze einschließlich Nachträge

Ausgabeart		1970	1971		1972		1973		1974	
		Mill. DM		Ver- änderung in % ¹⁾	Mill. DM	Ver- änderung in % ¹⁾	Mill. DM	Ver- änderung in % ¹⁾	Mill. DM	Ver- änderung in % ¹⁾
Personalausgaben	a	4 364,9	5 283,2	21,0	6 032,6	14,2	7 009,5	16,2	8 086,4	15,4
	b	—	4 704,6	7,8	5 010,5	6,5	5 270,3	5,2	5 467,4	3,7
Sächliche Verwaltungsausgaben (ohne Schuldendienst)	a	584,4	677,1	15,9	758,1	12,0	862,8	13,8	1 040,1	20,6
	b	—	637,0	9,0	678,1	6,5	740,0	9,1	810,5	9,5
Schuldendienst	a	447,0	512,2	14,6	564,9	10,3	670,4	18,7	890,1	32,8
	b	—	512,2	14,6	564,9	10,3	670,4	18,7	890,1	32,8
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	a	3 142,8	3 424,3	9,0	3 946,4	15,2	4 663,0	18,2	5 191,7	11,3
	b	—	3 221,4	2,5	3 529,8	9,6	3 999,1	13,3	4 046,6	1,2
Baumaßnahmen	a	721,5	873,6	21,1	796,5	— 8,8	792,4	— 0,5	821,0	3,6
	b	—	802,9	11,3	698,1	— 13,1	659,4	— 5,5	645,6	— 2,1
davon										
Hochbau	a	400,9	609,3	52,0	586,1	— 3,8	540,1	— 7,9	566,0	4,8
	b	—	558,2	39,2	506,5	— 9,3	437,7	— 13,6	440,2	0,6
Tiefbau	a	320,6	264,3	— 17,6	210,4	— 20,4	252,3	19,9	255,0	1,1
	b	—	244,7	— 23,7	191,6	— 21,7	221,7	15,7	205,4	— 7,4
Sonstige Investitionen ²⁾	a	1 738,1	1 930,7	11,1	2 186,8	13,3	2 785,6	27,4	3 083,1	10,7
	b	—	1 797,6	3,4	1 940,4	7,9	2 332,3	20,2	2 402,2	3,0
Globale Mehr- und Minderausgaben	a	1,7	— 200,0	—	— 100,0	— 50,0	— 300,0	200,0	— 585,5	88,5
	b	—	— 183,8	—	— 87,0	— 52,7	— 244,5	181,2	— 422,3	72,7
Haushaltstechnische Verrechnungen	a	165,9 ³⁾	17,4	—	19,7	13,2	51,7	162,4	59,3	14,7
	b	—	17,4	—	19,7	13,2	51,7	162,4	59,3	14,7
Gesamtausgaben	a	11 166,3	12 518,5	12,1	14 205,0	13,5	16 535,2	16,4	18 606,3	12,5
	b	—	11 509,2	3,7	12 354,5	7,3	13 478,7	9,1	13 899,3	3,1

a = in jeweiligen Preisen. — b = nach Preisbereinigung (Preis-Lohnniveau 1970).

¹⁾ Gegen Vorjahr. — ²⁾ Einschließlich Investitionsförderungsmaßnahmen. — ³⁾ Einschließlich Konjunkturausgleichsrücklage in Höhe von 150 Mill. DM.

x) Abweichungen in den Summen rundungsbedingt.

Bereinigung verbleibenden (realen) Zuwachsraten das Ergebnis von Stellenvermehrungen als Folge von Aufgabenerweiterungen sowie von Strukturverbesserungen als Ausdruck gesteigerter Arbeitsproduktivität bzw. -qualität.

Nominell sind die Personalausgaben im Zeitraum 1970/74 erheblich stärker angestiegen (85,3%) als das Haushaltsvolumen (66,6%); im realen Wachstum beider Größen ist dagegen nur ein geringer Unterschied gegeben (25,3% gegen 24,5%). Die jährliche reale Zuwachsrate der Personalausgaben ist weiter rückläufig. Mit 3,7% war sie 1974 noch knapp halb so hoch wie 1971 (7,8%).

Mit einer Preissteigerungsrate von 10,0% innerhalb eines Jahres waren die Sächlichen Verwaltungsausgaben nach den Personalausgaben 1974 am stärksten vom Geldwertswund betroffen. Bezogen auf das Basisjahr, weist dieser in seiner Zusammensetzung sehr heterogene Ausgabenblock annähernd denselben Deflator (1,283) auf, wie die Ausgaben für den Hochbau (1,286) und für die Sonstigen Investitionen (1,284). Wegen der unterschiedlichen Gewichte der drei Gruppen haben sich die betreffenden Deflatoren jedoch verschieden auf den durchschnittlichen Deflator der Gesamtausgaben ausgewirkt. Die stärkste Beeinflussung ging vom Deflator für die Sonstigen Investitionen, die schwächste vom Deflator für den Hochbau aus.

Beim Deflator der Sächlichen Verwaltungsausgaben selbst hat eine Vielzahl von Einzelpositionen mit unterschiedlichen Gewichten und Preissteigerungsfaktoren Eingang gefunden. Die größte Einzelposition bildeten 1974 — wie auch in den Vorjahren — die Ausgaben für die Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume mit 176,2 Mill. DM (Deflator: 1,352). Weitere gewichtige Posten waren die Verbrauchsmittel (z.B. Arznei- und Verbandsmittel, Lebensmittel, Röntgen- und Laborbedarf) mit 142,5 Mill. DM (Deflator: 1,283), die Mieten und Pachten mit 75,4 Mill. DM (Deflator: 1,235) und die Post- und Fernmeldegebühren mit 58,6 Mill. DM (Deflator: 1,417). Eine Ausnahme in der allgemein aufwärts gerichteten Preisentwicklung machen die Schreib-, Rechen- und sonstigen Maschinen (1974: 11,9 Mill. DM). Die Preise dieser Ausgaben-gruppe lagen 1974 im Durchschnitt unter dem Niveau des Basisjahres (Deflator: 0,957), so daß der Realwert der Aufwendungen höher war als 1970.

Die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke stellen

nach den Personalausgaben den zweitgrößten Posten der Ausgabenseite dar. Es handelt sich hierbei in erster Linie um die Allgemeinen Finanzzuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (Kommunaler Finanzausgleich) und an andere Länder (Länderfinanzausgleich), um Erstattungen von Verwaltungsausgaben und Sonstige Erstattungen an den öffentlichen Bereich sowie um Zuschüsse und Erstattungen an sonstige Bereiche (z.B. an soziale oder ähnliche Einrichtungen).

Mit einem Ansatz von 5191,7 Mill. DM im Jahr 1974 haben sich die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke gegenüber 1970 nominal um rund zwei Drittel und damit im selben Maße wie das Haushaltsvolumen erhöht. In Preisen von 1970 reduziert sich diese Zunahme auf 28,8%, wogegen beim Haushaltsvolumen — bedingt durch die Entwicklung der Personalausgaben — nur noch ein Zuwachs von knapp einem Viertel verbleibt. An den inflationsbedingten Mehrausgaben der Jahre 1971 bis 1974 (10,6 Mrd. DM) waren die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke mit 2,43 Mrd. DM (= 22,9%) beteiligt.

Tabelle 3
Anteil ausgewählter Ausgabearten
am Haushaltsvolumen

Jahr		Haushalts- volumen	Personal- ausgaben	Zuwei- sungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	Investi- tionsaus- gaben ¹⁾
		Mill. DM	% - Anteil am Haushaltsvolumen		
1970.....		11 166,3	39,1	28,1	22,0
1971.....	a	12 518,5	42,2	27,4	22,4
	b	11 509,2	40,9	28,0	22,6
1972.....	a	14 205,0	42,5	27,8	21,0
	b	12 354,5	40,6	28,6	21,4
1973.....	a	16 535,2	42,4	28,2	21,6
	b	13 478,7	39,1	29,7	22,2
1974.....	a	18 606,3	43,5	27,9	21,0
	b	13 899,3	39,3	29,1	21,9

a = in jeweiligen Preisen. — b = nach Preisbereinigung (Preis-Lohnniveau 1970).

¹⁾ Baumaßnahmen, Sonstige Investitionen einschließlich Investitionsförderungsmaßnahmen.

Bauausgaben real weiterhin rückläufig

Die geplanten Ausgaben für Baumaßnahmen insgesamt wiesen 1974 nominell wieder eine Zunahme auf (+ 3,6%), nachdem sie in den beiden vorangegangenen Jahren rückläufig waren. Die entsprechenden Realausgaben erreichten dagegen den Vorjahreswert nicht, da die nominelle Zuwachsrate der Bauausgaben hinter der Preissteigerungsrate (+ 5,8%) zurück blieb.

Die seit 1972 festzustellende Abnahme sowohl der nominellen als auch der realen Quote der Bauausgaben am Haushaltsvolumen hat sich 1974, wenn auch in geringerem Maße, fortgesetzt. Hier wird der immer enger werdende Finanzierungsspielraum sichtbar. Wenn, wie dies gegenwärtig der Fall ist, der größte Teil der staatlichen Ausgaben (rund 90%) zwangsläufig ist (Personalausgaben, Verpflichtungen auf Grund von Bundes- oder Landesgesetzen und sonstige rechtliche Verpflichtungen), so werden bei haushalts- bzw. finanzwirtschaftlich erforderlichen Kürzungen notwendigerweise die nicht zwangsläufigen Ausgaben, das heißt in erster Linie die Investitionsausgaben betroffen.

Die nominelle Zunahme der Bauausgaben im Jahr 1974 wurde in der Hauptsache vom Hochbau (+ 4,8%) getragen. Da die Preissteigerungsrate in diesem Bereich vergleichsweise niedrig war (+ 4,3% gegen 1973), verblieb hier noch ein geringer realer Zuwachs. Die Ausgaben im Tiefbausektor, die 1973 – nach Jahren rückläufiger Entwicklung – eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr um rund ein Fünftel erfahren hatten, nahmen dagegen nominell nur um 1,1% zu. Der Grund dafür liegt in dem gegen Ende 1973 sichtbar gewordenen verlangsamten Wachstum der Steuereinnahmen, das 1974 Ausgabenkürzungen erforderlich machte. Der Tiefbau war hiervon stark betroffen, weil begonnene Bauvorhaben in diesem Sektor wesentlich leichter eingestellt werden können als im Hochbau. Da der Tiefbau 1974 außerdem einen kräftigen Preisanstieg verzeichnete (+ 9,2% gegen 1973), gingen die Realausgaben und damit die effektiven Bauleistungen gegenüber 1973 erheblich zurück (– 7,4%).

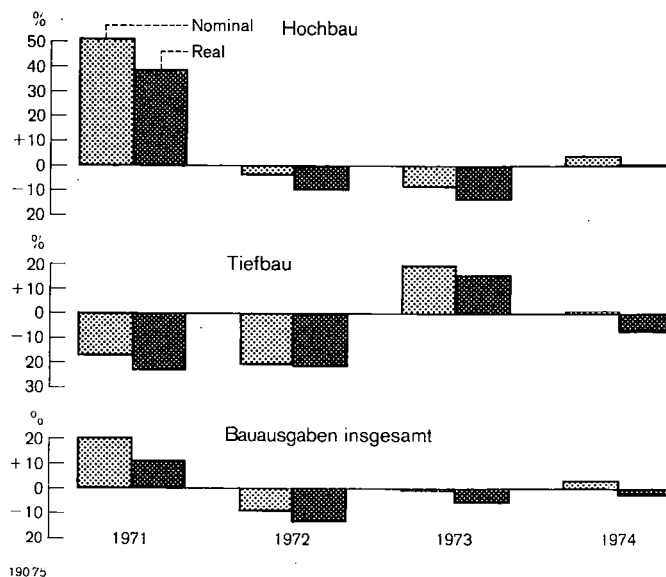
Gebremstes Wachstum auch bei den Sonstigen Investitionen

Die Sonstigen Investitionen, zu denen der Erwerb von beweglichen Sachen (z. B. Fahrzeuge, Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände), Grundstücken und Beteiligungen, die Gewährung von Darlehen, die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen sowie die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an den öffentlichen Bereich (insbesondere an Gemeinden und Gemeindeverbände) und an sonstige Bereiche gehören, nahmen 1974 mit 3083,1 Mill. DM 16,6% des Haushaltsvolumens in Anspruch (1973: 16,8%). Die nominelle Zuwachsrate für dieses Jahr lag mit 10,7% nicht nur unter der weit überdurchschnittlichen Steigerung des Vorjahres (+ 27,4%), sondern blieb auch hinter dem betreffenden Wert

Schaubild 2

Entwicklung der staatlichen Bauausgaben 1971 bis 1974

Veränderung gegenüber dem Vorjahr



der Jahre 1971 und 1972 zurück. Dasselbe gilt für die reale Zunahme im Jahr 1974 (+ 3%).

Innerhalb der Sonstigen Investitionen wurden die Zuschüsse an sonstige Bereiche (öffentliche und private Unternehmen, sonstige Empfänger), die 1974 38,2% dieser Hauptgruppe ausmachten (1973: 41,1%), am stärksten durch die von der Einnahmenseite her erzwungenen Sparmaßnahmen getroffen. Ihr Ansatz lag nominell nur um 2,9% über dem des Vorjahres, so daß sich infolge der Preiserhöhung (1974 gegen 1973: + 7,2%) eine nicht unerhebliche Abnahme der realen Leistungen ergab.

Abschließende Bemerkungen

Die dargelegten Ergebnisse machen deutlich, daß eine kaufkraftmäßige Betrachtung der Staatsausgaben unerlässlich ist, wenn man die Effizienz der staatlichen Leistungen beurteilen will. Außer den inflationsbedingten Mehrausgaben als solchen, sind dabei die Unterschiede in der nominellen und realen Ausgabenstruktur und in den Entwicklungstendenzen der einzelnen Ausgabearten aufschlußreich. Die vorliegende Untersuchung ist außerdem ein erster Schritt zur Beantwortung der Frage, ob und wieviel der Staat durch die inflationäre Entwicklung per Saldo gewinnt oder verliert, das heißt, ob die inflationsbedingte Steigerung des Steueraufkommens größer oder kleiner ist als die der Ausgaben.

Dr. Egmont Wagner