

Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben

Von

Clemens-August Andreae, Herbert Geyer,
Karl Heinrich Hansmeyer, Karl Häuser, Günter Hedtkamp,
Lore Kullmer, Karl-Konrad Littmann, Jürgen Pahlke,
Kurt Schmidt, Wilhelm Weber

Herausgegeben von Herbert Timm und Heinz Haller



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLLOT
BERLIN 1967

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 47

SCHRIFTEN
DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 47

Beiträge zur Theorie
der öffentlichen Ausgaben



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1967

Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben

Von

Clemens-August Andreae, Herbert Geyer,
Karl Heinrich Hansmeyer, Karl Häuser, Günter Hedtkamp,
Lore Kullmer, Karl-Konrad Littmann, Jürgen Pahlke,
Kurt Schmidt, Wilhelm Weber

Herausgegeben von Herbert Timm und Heinz Haller



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1967

Alle Rechte vorbehalten

Vorwort

Der vorliegende Band enthält die Referate, die auf den Tagungen des Ausschusses für Finanzwissenschaft der „Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — Verein für Socialpolitik“ in Freiburg (1963), München (1964), St. Gallen (1965) und Mainz (1966) zum Themenkreis „Öffentliche Ausgaben“ gehalten und diskutiert worden sind.

Die Referate sind in der Reihenfolge aufgenommen, wie sie zeitlich aufeinander folgten. Wie schon in den früheren Bänden, die als Früchte der Tagungen des Ausschusses vorgelegt wurden, sind auch diesmal keine Diskussionsbeiträge beigelegt worden, weil es unzulässig erschien, nur einzelne Beiträge zu berücksichtigen, und die Aufnahme aller den Band zu stark hätte anschwellen lassen.

Obwohl die durch die öffentlichen Ausgaben aufgeworfenen Probleme nur lückenhaft behandelt werden konnten, darf doch der Hoffnung Ausdruck gegeben werden, daß der Band mancherlei Anregungen vermittelt und diesen oder jenen Zusammenhang in einer neuen Sicht erscheinen läßt. Zweifellos bleibt auf dem Sektor der Staatsausgaben für die Finanzwissenschaft und die angrenzenden Wissenschaften noch genug zu tun; die Analyse der öffentlichen Ausgaben und der Ausgabenpolitik hat im Vergleich zur Lehre von der Besteuerung erst geringe Fortschritte gemacht. Vielleicht können die Beiträge dieses Bandes sie etwas vorantreiben.

Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Kriterien der Abgrenzung öffentlicher Ausgaben Von Prof. Dr. <i>Lore Kullmer</i> , Regensburg	9
Über Ansätze zur Theorie der Staatsausgaben Von Prof. Dr. <i>Karl Häuser</i> , Frankfurt/M	36
Bestimmungsgründe für Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben Von Prof. Dr. <i>Günter Hedtkamp</i> , Gießen	66
Bestimmungsgründe für öffentliche Leistungen Von Dr. <i>Jürgen Pahlke</i> , Tübingen	104
Zur ordnungspolitischen Problematik wachsender Staatsausgaben Von Prof. Dr. <i>Kurt Schmidt</i> , Berlin	126
Kritische Anmerkungen zur Frage nach den Grenzen der staatlichen Aktivität in der Marktwirtschaft Von Prof. Dr. <i>Herbert Geyer</i> , New York/Frankfurt/M.	174
Das Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats Von Prof. Dr. <i>Karl Heinrich Hansmeyer</i> , Köln	197
Wachstumseffekte der Staatsausgaben Von Prof. Dr. <i>Wilhelm Weber</i> , Wien	230
Über einige Probleme einer Wirkungslehre öffentlicher Ausgaben Von Prof. Dr. <i>Karl-Konrad Littmann</i> , Hamburg	277
Determinanten der Personalausgaben und adäquate Besoldungspolitik Von Prof. Dr. <i>Clemens-August Andreae</i> , Innsbruck	299

Kriterien der Abgrenzung öffentlicher Ausgaben

Von Prof. Dr. Lore Kullmer (Regensburg/Frankfurt/M)

1. Die Aufgaben der öffentlichen Hand haben in den letzten hundert Jahren in allen Kulturstaaten nicht unwesentlich zugenommen. Mit der Erhöhung der Aktivität der öffentlichen Wirtschaften war zwangsläufig eine Vergrößerung ihrer Einnahme- und Ausgabebetätigkeit verbunden; öffentliche Einnahmen und Ausgaben sind längst zu volkswirtschaftlichen Größen geworden, die entscheidenden Einfluß auf die Einkommensbildung und Einkommensverteilung besitzen und über die Einkommensverwendung maßgeblich den Konsum, das Sparen und die Investitionen beeinflussen. Diese Zusammenhänge haben neben dem Phänomen der öffentlichen Einnahmen auch das der öffentlichen Ausgaben in das Blickfeld theoretischer Überlegungen gerückt. Dabei werden verschiedene Fragenkomplexe untersucht: sie reichen von der grundsätzlichen Beurteilung der (wachsenden) Staatstätigkeit über die Analyse der Wirkungen der öffentlichen Ausgaben bzw. einzelner Ausgabengruppen bis hin zum normativen Problem der Bestimmung von Art und Umfang einer optimalen Ausgabebetätigkeit zur Erreichung bestimmter Ziele.

Mit diesen wenigen Worten ist die Situation gekennzeichnet, die den Ausschuß veranlaßte, das Problem „öffentliche Ausgaben“ auf seine Tagesordnung zu setzen. Der theoretischen Erfassung der öffentlichen Aktivität im Sinne eines zielgerechten Verhaltens der öffentlichen Finanzwirtschaft stellt sich nun ein besonderes Erschwernis entgegen; die staatliche Aktivität strebt nach Zielen, die durch *politische* Erwägungen mitbeeinflußt und durch einen politischen Mechanismus verwirklicht werden. Die öffentlichen Ausgaben können demnach nicht als ein rein ökonomisches Phänomen begriffen werden.

Als Ausgangspunkt und Einleitung der Überlegungen und Diskussionen des Finanzausschusses ist eine Darstellung der Abgrenzungskriterien der öffentlichen Ausgaben an Hand der Literatur vorgesehen. Es fragt sich zunächst, was abgegrenzt werden soll, nämlich öffentliche Ausgaben gegenüber privaten Ausgaben oder verschiedene öffentliche Ausgaben gegeneinander. Beide Aspekte finden sich — allerdings nicht streng getrennt — in den nachfolgenden Ausführungen. Eine strenge Trennung erscheint nicht möglich. Des weiteren ist davon auszugehen, daß die Wahl der Abgrenzungskriterien und Untergliederungen der

öffentlichen Ausgaben konkreten Zielen folgt, spezifischen Fragestellungen entspricht oder bestimmten Erfordernissen dient. Diese können in grober Einteilung (1) administrativer, (2) fiskalischer, (3) ökonomischer Art sein oder (4) eine Synthese der beiden letztgenannten Gesichtspunkte bilden.

Schließlich ist auch der Inhalt der ökonomischen Gliederungskriterien vielfältig. Wir wollen hier — im Anschluß an eine kurze Darstellung der aus administrativen Gründen und fiskalischen Erwägungen vorgenommenen Gliederung der öffentlichen Ausgaben — eine Subsumierung unter wenige Gesichtspunkte, nämlich (1) nach den volkswirtschaftlichen Wirkungen der einzelnen Ausgaben, (2) im Zusammenhang mit der Aufstellung von Theorien einer optimalen staatlichen Ausgabenbearbeitung, (3) im Zusammenhang mit den theoretischen Erklärungsversuchen des Phänomens der wachsenden Staatsausgaben, vornehmen. Dabei sind wir uns darüber im klaren, daß die Unterteilung nach (1) und (2) einen sachlich unlösbaren Zusammenhang auseinanderreißt, halten eine getrennte Behandlung aber trotzdem für erforderlich, da wir den Darstellungen der einschlägigen Autoren folgen wollen.

Hier interessieren die Sinnggebung der Abgrenzungskriterien selbst sowie der Inhalt und die Eigenart einzelner Ausgaben Gruppen, weil sie geeignet erscheinen, die im Zusammenhang mit der Diskussion der öffentlichen Ausgaben bereits geprägten Vorstellungen durchsichtig werden zu lassen und darüber hinaus eventuell Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung der Theorie der Ausgabenpolitik zu bieten. Die vom Ausschuß vorgesehene Betonung der *finanztheoretischen* Problematik und die Vernachlässigung der Erfassung und Diskussion des Prozesses der *politischen* Willensbildung bestimmen unsere weiteren Ausführungen.

2. Die auf die äußere Ordnung des Finanzwesens zielenden *administrativen* Abgrenzungskriterien sollen, da sie von geringerem Interesse sind, hier nur der Vollständigkeit halber kurz erwähnt werden. Die Entscheidung für eine Einteilung der öffentlichen Ausgaben nach dem *Funktional-* oder nach dem *Ministerialprinzip* wird durch die Vorstellungen vom Aussagewert des Budgets (bzw. seiner Ausgabenseite) geprägt; das (ältere) Ministerialprinzip, bei dem die öffentlichen Ausgaben nach den Ministerien und Ämtern, die zur Vornahme der Ausgaben berechtigt sind, gegliedert werden, erinnert einmal an das Zustandekommen des Budgets in Einnahmen und Ausgaben aus den Plänen der einzelnen Ämter; zum anderen stellt es auf den Budgetvollzug ab. Das Funktionalprinzip, bei dem die Gesamtheit der Ausgaben unter eine relativ begrenzte Zahl von Ausgaben zusammengefaßt ist, gestattet dagegen einen Überblick über die finanzielle Seite der

beschlossenen politischen Programme der öffentlichen Hand und erleichtert außerdem das Verständnis der sachlichen Zusammenhänge verschiedener Ausgaben durch das Aufzeigen aller „Querverbindungen“. Entsprechend sind die gegenwärtigen Budgetreformbestrebungen nicht auf ein Entweder-Oder, sondern vielmehr auf ein Sowohl-als-auch abgestellt, und schlagen eine Lösung vor, bei der ein Budget, dessen Gliederung auf dem Funktionalprinzip basiert, im Mittelpunkt der Budgetvorbereitung, -planung und -votierung steht, also die zentrale Stellung einnimmt (im Gegensatz zur noch bestehenden Gepflogenheit), während das nach dem Ministerialprinzip gegliederte Budget dem Vollzug dienen soll.

Auf die Darlegung weiterer, die äußere Ordnung des Finanzwesens betreffende Gliederungen der Ausgaben, die in jedem Einzelhaushalt wiederkehren und für statistische Vergleichszwecke wichtig sein können, wie die in Personal- und Sachbedarf, resp. -ausgaben, wird verzichtet.

3. Das Abgrenzungskriterium, dem vor allem im Hinblick auf die Budgetierung und die Art der Deckung des öffentlichen Bedarfs Bedeutung zukommt, kann als *fiskalisches Ausgabenkriterium* bezeichnet werden. Hier entsteht die Frage, ob diese oder jene Aufgaben seitens Privater oder einer öffentlichen Körperschaft (und wenn ja, von welcher) ausgeführt bzw. finanziert werden sollen. Ist bei solchen Überlegungen auch vornehmlich der Gesichtspunkt der finanzwirtschaftlichen Tragfähigkeit richtunggebend, und im Zweifelsfall für die Durchführungsentscheidung maßgebend, so ist in diesem Zusammenhang auch eine andere Betrachtungsweise wichtig, die weniger finanzwirtschaftlichem Denken, als staats- und verwaltungswirtschaftlicher Überlegung entspricht. Gemeint ist die besonders im deutschen Finanzwesen traditionelle Gliederung nach *ordentlichen* und *außerordentlichen* Ausgaben, für die als Unterscheidungsmerkmale namentlich zwei formale Kennzeichen, das der *Periodizität*¹ und der *Vorhersehbarkeit*, und ein materiales Kennzeichen, als *Produktivität* oder auch als *Rentabilität* formuliert, genannt werden. Diese Kennzeichen werden in der einschl. Literatur sowohl verschieden gedeutet als auch in unterschiedlicher Kombination verwendet. Im Grunde ist nur das der Rentabilität eindeutig zu fassen. Seine Bedeutung für die Beurteilung typisch staatswirtschaftlicher Verschuldungsfragen kann aber nur gering sein, und dieser Umstand trug wohl mit zur Aufweichung des

¹ Die auch im Haushaltrecht kodifizierte Einteilung öffentlicher Ausgaben nach ordentlichen und außerordentlichen wird durch eine weitere Unterscheidung in „fortdauernde“ und „einmalige“ ordentliche Ausgaben durchbrochen, die letzten Endes nur der Rechtfertigung bestimmter Finanzierungsarten dient.