

Produktivitätsentwicklung staatlicher Leistungen

Von

Peter Friedrich,
Kurt Reding, Eberhard Wille

Herausgegeben von Karl Häuser



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 145

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 145

Produktivitätsentwicklung
staatlicher Leistungen



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Produktivitätsentwicklung staatlicher Leistungen

Von

Peter Friedrich,
Kurt Reding, Eberhard Wille

Herausgegeben von Karl Häuser



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Produktivitätsentwicklung staatlicher Leistungen /
von Peter Friedrich . . . Hrsg. von Karl Häuser. —
Berlin: Duncker und Humblot, 1985.

(Schriften des Vereins für Socialpolitik,
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissen-
schaften; N. F., Bd. 145)

ISBN 3-428-05760-0

NE: Friedrich, Peter [Mitverf.]; Häuser, Karl
[Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1985 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1985 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3-428-05760-0

Vorwort

Der Band enthält drei Referate, die auf der Jahrestagung des Ausschusses für Finanzwissenschaft vorgetragen und diskutiert worden sind. Der Ausschuß trifft sich traditionellerweise seit fast einem Vierteljahrhundert jeweils in der Woche nach Pfingsten. Die Tagung des Jahres 1983, deren Referate in diesem Band vereinigt sind, fand in Hannover statt. Sie galt dem Thema „Die Produktivitätsmessung staatlicher Leistungen“.

Das Thema wurde unter drei verschiedenen Aspekten behandelt, nämlich als ein Problem der Beziehungen zwischen Sachausgaben einerseits und Personalausgaben andererseits, sodann als ein Problem der Messung der Produktivität öffentlicher Leistungen und schließlich, drittens, als ein Problem der Personalstruktur im Sinne eines sog. Stellenkegels für eine dreistufige Verwaltungshierarchie. Jedes dieser Probleme wurde in einem Referat behandelt, das nach eingehender Diskussion durch den jeweiligen Referenten in die nun vorliegende Fassung gebracht worden ist.

Der Band präsentiert entsprechend der chronologischen Folge der Tagung zunächst das Referat von Eberhard Wille (Mannheim) über „Öffentliche Sachausgaben versus öffentliche Personalausgaben“. Das Thema wird sowohl in theoretischer wie empirischer Hinsicht abgehandelt. Aus theoretischer Sicht und unter dem normativen Aspekt einer anzustrebenden Verbesserung der sozialen Wohlfahrt kann, nach Wille, die ökonomische Effizienz der öffentlichen Sach- und Personalaufwendungen nur aufgrund einer Ziel-Mittel-Beziehung beurteilt werden. Da öffentliche Güter fast immer das Produkt komplementärer und nicht substitutiver Verwendung von Sach- und Personalausgaben sind, gibt es keinen Grund, Sachausgaben gegenüber Personalausgaben a priori zu begünstigen oder zu benachteiligen. Da es allein auf den Wohlfahrtseffekt ankommt, gilt ähnliches auch hinsichtlich der Alternative zwischen Konsumausgaben und Investitionsausgaben, obwohl Investitionen zu den sog. produktiven Ausgaben gerechnet werden.

In der politischen Praxis spielen Entscheidungen über Sach- versus Personalausgaben gleichwohl eine beträchtliche Rolle, die der Autor aufgrund der Hypothesen des Staatsversagens und anhand von acht verschiedenen Annahmen analysiert. In jüngerer Zeit hat jedoch die

Furcht vor den sog. Folgekosten eine zunehmende Bedeutung für Budgetentscheidungen gewonnen und dazu geführt, daß die Investitionsausgaben relativ und z. T. sogar absolut zurückgingen. Die absolute wie relative Ausdehnung der Personalausgaben wird zu einem wesentlichen Teil durch den strukturbedingten Kosteneffekt — relativ steigende Personalkosten — erklärt. Nach Berechnungen des Autors, die sich an einer hypothetischen Personalstruktur orientieren, können rd. 40 v.H. der im Verlauf der 70er Jahre erhöhten Personalausgaben einem gewachsenen Bedarf, dagegen rd. 60 v.H. erhöhten Kosten zugerechnet werden, die allerdings sowohl qualitäts- bzw. produktions- wie preisbedingte Ursachen haben können.

Das zweite, von Kurt Reding verfaßte Referat behandelt „Probleme der Produktivitätsmessung bei öffentlichen Leistungen“. Es mußte unvermeidlicherweise zunächst auf einige grundsätzliche Aspekte der Produktivitätsmessung eingehen, um sie auf die besondere Situation staatlicher Produktion und staatlicher Leistungen anwenden zu können. Eine für die Messung staatlicher Produktivität charakteristische Schwierigkeit besteht bekanntlich darin, daß die Leistungen des Staates keinen Marktpreis haben. Ein numerischer Bezug auf das Ergebnis staatlicher Produktion kann daher nur, falls überhaupt, mit Hilfe von Hypothesen hergestellt werden, die naturgemäß umstritten sein werden. Sofern marktanaloge Leistungen und dadurch vergleichbare Preise existieren, besteht wenigstens die Möglichkeit, auf verfügbare Daten zurückgreifen zu können. Wesentlich schwieriger ist die Ausgangslage jedoch dort, wo dies nicht der Fall ist und wo z. B. die Regierungsleistungen, das Rechtswesen, die allgemeine Administration u. dgl. zu bewerten sind und gar hinsichtlich ihrer ökonomischen Effizienz gemessen werden sollen. Andererseits kann die Unterstellung einer Null-Produktivität kaum als eine sinnvolle Hypothese betrachtet werden. Sofern jedoch die relativ eng gefaßte, einfache Produktivitätsbeziehung der sog. X-Effizienz zugrunde gelegt wird — zumindest dort, wo eine Vergleichbarkeit zum privaten Sektor möglich ist —, ergibt sich meist ein deutlich geringerer Produktivitätsgrad bei öffentlichen gegenüber analogen privaten Leistungen.

Der dritte Teil dieses Bandes, verfaßt von Peter Friedrich (Bamberg), blieb der „Bestimmung der Zahl öffentlich Bediensteter — Stellenkegelwirkungen dargestellt im Rahmen eines Simulationsmodells der Verwaltungskoordination“ vorbehalten. In diesem Beitrag stellt der Autor modellhaft das Anwachsen oder die Abnahme des Personalbestandes und der personellen Hierarchie im Hinblick auf die im Modell enthaltenen, auslösenden Faktoren dar. Für das dreistufig gegliederte Verwaltungssystem, das der Untersuchung zugrunde liegt, werden ins-

besondere die Wirkungen auf den Personalbestand der drei Instanzen, d. h. die Abhängigkeit der Vermehrung (Verringerung) des Personalbestandes auf der oberen, mittleren oder unteren Ebene verfolgt, die von Veränderungen der Ausgangsdaten ausgelöst werden.

Aus den nicht nur in thematischer, sondern auch in teleologischer Hinsicht verschiedenartigen Arbeiten ein Resümee zu ziehen, erscheint dem Herausgeber nahezu unmöglich, da es an einer gemeinsamen Schnittmenge der drei Beiträge fehlt. Gleichwohl kann die Aussage gewagt werden, daß eine Messung oder eine Beurteilung der Produktivität staatlicher Leistungen offenbar nur dort sinnvoll ist, wo ein Rückgriff auf den privatwirtschaftlichen Sektor oder wenigstens eine Analogie dazu vertretbar erscheint. Dagegen entziehen sich soziale Wohlfahrt und die politische Dimension staatlichen Handelns — der eigentliche Kern staatlicher Aktivität — jener Elle ökonomischer Skalierungen, mit welcher der Erfolg privatwirtschaftlicher Tätigkeit gemessen werden kann.

Karl Häuser

Inhaltsverzeichnis

Öffentliche Sachausgaben versus öffentliche Personalausgaben

Von *Eberhard Wille*, Mannheim 11

Probleme der Produktivitätsmessung bei öffentlichen Leistungen

Von *Kurt Reding*, Kassel 123

Bestimmung der Zahl öffentlich Bediensteter. Stellenkegelwirkungen dargestellt im Rahmen eines Simulationsmodells der Verwaltungskoordination

Von *Peter Friedrich* und *Arne Pfeilsticker*, Bamberg 199

Öffentliche Sachausgaben versus öffentliche Personalausgaben

Von Eberhard Wille, Mannheim

I. Einleitung: Die Struktur öffentlicher Haushalte als aktuelles finanzpolitisches Problem

1. Die Suche nach Ausgaben mit investivem Charakter

In den letzten Jahren gab es in der Bundesrepublik Deutschland kaum eine regierungsamtliche Stellungnahme, die im Zusammenhang mit Fragen der öffentlichen Haushaltspolitik nicht die Notwendigkeit einer Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben betonte¹. Die Unterscheidung zwischen öffentlichen Ausgaben mit *investivem* und *konsumtivem Charakter* steht dabei im Zentrum der Überlegungen und erinnert uns in ihrer normativen Quintessenz an die Fabel „La Cigale et la Fourmi“ von Jean de la Fontaine. Die öffentlichen Entscheidungsträger leben wie die Grille verschwenderisch und ohne Zukunftsperspektive in den Tag hinein, wenn sie „eine Begrenzung der Dynamik des Anstiegs der konsumtiven Ausgaben“² versäumen, statt entsprechend dem Vorbild der Ameise plan- und verantwortungsvoll mit „produktivitätsfördernder, zukunftsgerichteter Haushaltsgestaltung“³ für die kommenden Jahre die notwendige Vorsorge zu treffen. Obgleich funktionale Richtung, konkrete Maßnahmen und quantitativer Umfang dieser Haushalts-Umstrukturierung in allen Verlautbarungen noch reichlich verschwommen bleiben, empfahl auch der *Finanzplanungsrat* auf seiner 49. Sitzung, „konsumtive Ausgaben . . . zugunsten zukunftsorientierter Ausgaben mit beschäftigungs- und investitionsfördernden Wirkungen“⁴ einzuschränken.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung betonte in seinen jüngsten Gutachten ebenfalls häu-

¹ So z. B. Matthöfer (1981 a, 2 u. 6), Lahnstein (1982, 5), Bundesregierung (1982, 44 u. 46), Bundesministerium der Finanzen (1982, 16), Stoltenberg (1982, 10 u. 1983, 465 f.), Kohl (1982, 856) und Bundesregierung (1983 a, 13).

² Matthöfer (1981 a, 2).

³ Bundesregierung (1983 a, 13).

⁴ Finanzplanungsrat (1982, 4); zu entsprechenden Empfehlungen, die der Finanzplanungsrat auf seinen drei vorangegangenen Sitzungen gab, siehe Bundesministerium der Finanzen (1982, 91 f.).

fig die finanzpolitische Dringlichkeit, die öffentlichen Ausgaben umzustrukturieren und möchte in diesem Kontext die „Ausgaben, die dem Wachstum förderlich sind“⁵, gesteigert bzw. „die Ausgaben für produktive investive Zwecke“⁶ erhöht sehen. Der Rat konkretisiert seine Vorstellungen zunächst in negativer Hinsicht, indem er die Mittelkürzungen bei der regionalen Wirtschaftsförderung⁷, bei den Gemeinschaftsaufgaben, bei der Förderung von Forschung und Entwicklung und bei den Verkehrsinvestitionen⁸ kritisiert. In seinem neuesten Jahresgutachten spricht er sich darüber hinaus für einen Abbau der Subventionen aus und qualifiziert jene öffentlichen Ausgaben, „von denen positive Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung ausgehen ... (als) solche, die Vorleistungen für private Investitionen und komplementär zu diesen sind, und (als) Ausgaben, die private Investitionen anregen, die die Innovations- und Risikobereitschaft stärken und die dem Strukturwandel förderlich sind“⁹. *Krupp* möchte in seinem „Minderheitsvotum“ sogar die Höhe der Normalverschuldung und damit den Umfang des strukturellen Defizits auch davon abhängig gemacht sehen, „ob staatliche Kreditaufnahme Investitions- oder Konsumzwecken dient“¹⁰ und verspricht sich davon wohl einen (denkt man an seine Konkretisierung: höchst fragwürdigen¹¹) möglichen „Konsolidierungsrabatt“.

Das Spektrum der Wünsche, die sich an eine Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben knüpfen, reicht von der Erhöhung der Produktivität über die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, die Förderung des Strukturwandels durch Umsetzen von Innovationen, die Verbesserung der Konjunktursteuerung, die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, die Erhöhung des quantitativen und qualitativen Wirtschaftswachstums bis zur Sicherung der Zukunftschancen der jetzigen und der zukünftigen Generation(en). Diese Zielvorstellungen entbehren aber noch weitgehend der zu ihrer Verwirklichung notwendigen instrumentalen Grundlage.

⁵ *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (im folgenden Sachverständigenrat; 1980, Teilziffer 331).

⁶ *Sachverständigenrat* (1982 a, Tz 62).

⁷ Vgl. *Sachverständigenrat* (1980, Tz 331).

⁸ Vgl. *Sachverständigenrat* (1981, Tz 30).

⁹ *Sachverständigenrat* (1982 b, Tz 241 u. 242).

¹⁰ *Krupp*, in: *Sachverständigenrat* (1982 b, Tz 184).

¹¹ Um diesen Aspekt zu konkretisieren, reicht es nicht aus, die einzelnen öffentlichen Ausgaben entsprechend diesen Verwendungszwecken in zwei Gruppen einzuordnen, es bedarf darüber hinaus noch der Präzisierung, nach welcher Maßgabe die Normalverschuldung steigen bzw. der Konsolidierungsbedarf sinken darf, wenn sich das Verhältnis dieser beiden Ausgabengruppen um z. B. 1 vH in die angestrebte Richtung verschiebt.

Neuere wissenschaftliche Untersuchungen¹² über den konjunktur- und wachstumspolitischen Aussagegehalt der *investiven öffentlichen Ausgaben*, wie sie die Finanzstatistik und die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausweisen, kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß diese Ausgaben a priori keine Bevorzugung gegenüber anderen verdienen und „die allgemeine Glorifizierung verstärkter und die generelle Verurteilung abgeschwächter öffentlicher Investitionstätigkeit nicht mit den vorgegebenen Definitionen vereinbar (ist)“¹³. Der *Sachverständigenrat* unterstreicht diese Relativierung der investiven Staatsausgaben, indem er auch hier „manchen Wildwuchs“ konstatiert und von einem „Tabuieren bestimmter Ausgabengruppen“¹⁴ abrät. Inzwischen¹⁵ beurteilen auch die meisten offiziellen Stellen¹⁶ die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen öffentlicher Investitionsausgaben recht differenziert bzw. skeptisch, und das *Bundesministerium der Finanzen* betont ausdrücklich, „daß die aus der Finanzstatistik geläufige Unterscheidung von konsumtiven und investiven Ausgaben für die Problemstellung einer Umstrukturierung auch der staatlichen Ausgaben wenig hilfreich ist“¹⁷. Wir können somit, weniger als Zwischenergebnis denn als Problemaufriß, zunächst festhalten, daß die allseits befürwortete Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben zwar das Schwergewicht auf Ausgaben mit investivem Charakter legen soll, daß es sich bei diesen Ausgaben aber — und auch hierüber besteht weitgehend Konsens — nicht in jedem Falle um die statistisch ausgewiesenen öffentlichen Investitionsausgaben handelt.

¹² Siehe hier vor allem: *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1980), *Toillie* (1980) und *Littmann* (1982).

¹³ *Littmann* (1982, 813).

¹⁴ *Sachverständigenrat* (1981, Tz 30).

¹⁵ Schon früher relativierte die *Bundesregierung* im Zusammenhang mit den mehrjährigen Finanzplänen zuweilen die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Investitionsausgaben. Dies geschah vornehmlich dann, wenn es ihr nicht gelang, die angestrebte Investitionsquote (= Anteil der öffentlichen Investitionsausgaben an den jeweiligen öffentlichen Gesamtausgaben) zu realisieren oder die Finanzpläne einen sinkenden Investitionsanteil vorsahen. Siehe ausführlicher: *Schmidt/Wille* (1970, 60 ff.) u. *Wille* (1976, 93 ff.).

¹⁶ Vgl. z. B. *Matthöfer* (1981 b, 29 f.), *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (1981), *Bundesministerium der Finanzen* (1982, 12), *Bund/Länder-Arbeitsausschuß „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“* (1982) und *Referat Presse und Information des Bundesministeriums der Finanzen* (1982, 24 ff.).

¹⁷ *Bundesministerium der Finanzen* (1982, 12). Ähnlich *Bundesregierung* (1983 b, 70): „Die haushaltsmäßige Abgrenzung von Investitionen ist nicht das alleinige Kriterium für die angestrebte Veränderung der Struktur der öffentlichen Ausgaben zugunsten höherer Aufwendungen mit investitions- und beschäftigungsfördernder Wirkung.“