

# WISO

Januar 2013

# Diskurs

Expertisen und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Für einen produktiven und solide finanzierten Staat

Determinanten der Entwicklung  
der Staatsausgaben

Teilstudie 2





Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-  
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

# **Für einen produktiven und solide finanzierten Staat**

Determinanten der Entwicklung  
der Staatsausgaben

Hans Pitlik

Teilstudie 2

# Inhaltsverzeichnis

---

Abbildungs- und Übersichtsverzeichnis	3
Vorbemerkung	5
1. Problemstellung und Vorgehensweise	8
2. Entwicklung der aggregierten Staatsausgaben in Deutschland	11
2.1 Gesamtausgabenentwicklung vor und nach 1990	11
2.2 Entwicklung der Ausgaben nach Trägern	13
2.3 Entwicklung der Ausgabenstrukturen	15
2.3.1 Ökonomische Struktur	15
2.3.2 Funktionale Struktur	17
2.4 Fazit	18
3. Die Entwicklung der Produktionsausgaben	20
3.1 Einleitung	20
3.2 Personal- und Sachaufwand im Sektor Staat	20
3.3 Beschäftigung im Staatssektor	22
3.4 Entwicklung der Entlohnung im Staatssektor	24
3.5 Sachaufwand (Intermediärkonsum)	26
3.6 Staatliche Investitionen	27
3.7 Fazit	30
4. Die Entwicklung der Transfers an Haushalte	31
4.1 Einleitung	31
4.2 Struktur der Transferausgaben an Haushalte im Überblick	32
4.3 Ausgaben für Renten und Pensionen	35
4.4 Arbeitslosigkeit und soziale Grundsicherung	38
4.5 Transfers im Gesundheitswesen	44
4.6 Familienleistungen	49
4.7 Unterstützungsleistungen für die Ausbildung	51
4.8 Fazit	53
5. Die Entwicklung der Transfers an Unternehmen und der Zinsausgaben	54
5.1 Transfers an Unternehmen	54
5.2 Zinszahlungen	57
5.3 Fazit	58
6. Zusammenfassung der Ergebnisse	59
Anhang 1: Methodische Anmerkungen zum Staatsausgabenbegriff in der Finanzstatistik und der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (nach ESG 95)	63
Literaturhinweise	65
Der Autor	68

Diese Studie wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

## Abbildungs- und Übersichtsverzeichnis

---

Abbildung 1.1: Staatsausgabenquoten im internationalen Vergleich 2010, (% BIP)	9
Abbildung 2.1: Gesamtausgaben des Sektors Staat (1970-2010) in Mrd. € zu aktuellen Preisen	11
Abbildung 2.2: Nominelles BIP-Wachstum und Staatsausgabenwachstum (1970-2010)	12
Abbildung 2.3: Gesamtausgaben des Sektors Staat (1970-2010) in Mrd. € [zu Preisen 2000] und in % BIP	13
Abbildung 2.4: Gesamtausgaben nach Ausgabenträgern (1991-2010) in Mrd. €	14
Abbildung 2.5: Anteile der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung (1991/2010) in % der Gesamtausgaben	14
Abbildung 3.1: Personal- und Sachaufwand im Staatssektor (in Mrd. €), 1970-2010	21
Abbildung 3.2: Beschäftigung im Staatssektor und im privaten Sektor, (1.000 Pers.), 1991-2009	23
Abbildung 3.3: Arbeitsentgelt je Beschäftigter (in 1.000 €): gesamter Staatssektor, Kernverwaltung, Nicht-Staatssektor, 1991-2008 (2009)	25
Abbildung 3.4: Sachaufwand (real in Mrd. € zu Preisen 2000), 1991-2009	27
Abbildung 3.5: Staatliche Bruttoinvestitionen (in Mrd. €, zu Preisen 2000, BIP-Deflator), 1970-2010	28
Abbildung 3.6: Preisentwicklung staatliche Bruttoinvestitionen (BIP-Deflator vs. Deflator für staatliche Investitionen), 1970-2010	29
Abbildung 3.7: Struktur der Investitionen des Staates (in % der gesamten Investitionen), 1991-2009	30
Abbildung 4.1: Transferausgaben an Haushalte (in Mrd. € und in % BIP), 1970-2010	32
Abbildung 4.2: Transferausgaben an Haushalte (in Mrd. € zu Preisen 2000), 1970-2010	33
Abbildung 4.3: Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung (1970-2008)	35
Abbildung 4.4: Arbeitslosenquote in der Abgrenzung nach EUROSTAT, 1970-2010	38
Abbildung 4.5: Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe/ALG II und Sozialhilfe, 1994-2009/2010 (in Mio. Fälle)	40
Abbildung 4.6: Leistungsempfängerquote und Anteil der Arbeitslosen an den Beziehern von Leistungen	41
Abbildung 4.7: Arbeitslosengeld, ALG II/Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (1994-2010)	43
Abbildung 4.8: Großhandelspreisindex und Verbraucherpreisindex für pharmazeutische Produkte (2005=100), 1995-2010.	48
Abbildung 4.9: Anteil der Kinder (0-14 Jahre) an der Gesamtbevölkerung (in %), 1970-2009	50
Abbildung 5.1: Subventionen i.e.S. und Kapitaltransfers (Mrd. €), 1970-2010	55
Abbildung 5.2: Langfristiger Zinssatz (%), Zinsausgaben und Staatsschulden (% BIP)	58

Übersicht	2.1: Entwicklung ökonomischer Ausgabenkategorien (in % BIP und Mrd. € zu Preisen 2000), 1970-2010	16
Übersicht	2.2: Budgetanteile wichtiger Ausgabenkategorien (in % der Gesamtausgaben), 1970-2010	17
Übersicht	2.3: Entwicklung der Ausgaben nach Verwendungszweck (in % BIP), 1991-2009	19
Übersicht	2.4: Entwicklung der Ausgaben nach Verwendungszweck (in % der Gesamtausgaben), 1991-2009	19
Übersicht	3.1: Arbeitsentgelte im Sektor Staat, funktionale Aufteilung (in Mrd. €), 1991-2009	22
Übersicht	3.2: Personalstand im Staatssektor (formal-juristische Abgrenzung, in 1.000 Personen), 1991-2010	23
Übersicht	3.3: Jährliche Veränderung der Tarifverdienste (in % gg. Vorjahr), 1991-2010	24
Übersicht	4.1: Transfers an Haushalte nach COFOG (in Mrd. €) 1991-2010	34
Übersicht	4.2: Entwicklung der Rentenzahlungen in Deutschland 1991-2008	36
Übersicht	4.3: Entwicklung der Renten- und Pensionen in Deutschland 1992-2010	37
Übersicht	4.4: Gesamtausgaben für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe/ALG II und Sozialhilfe (1995-2010, in Mrd. €)	42
Übersicht	4.5: Entwicklung der Gesundheitsausgaben 1992-2009	45
Übersicht	4.6: Leistungsausgaben in der Gesetzlichen Krankenversicherung (1995-2010)	46
Übersicht	4.7: Ressourceneinsatz und Arbeitsentgelte im Gesundheitswesen	47
Übersicht	4.8: Ausgaben und Leistungsempfänger der Pflegeversicherung (1995-2010)	49
Übersicht	4.9: Familienpolitische Transferleistungen (in Mrd. €), 1991-2010	51
Übersicht	4.10: Transferleistungen im Rahmen des BAFöG, 1991-2010	52
Übersicht	5.1: Finanzhilfen von Bund, Ländern und Gemeinden in Abgrenzung des Subventionsberichtes der Bundesregierung (Mrd. €), 1991-2010	56
Übersicht	5.2: Zusammensetzung der Unternehmenstransfers (Subventionen i.w.S. und Kapitaltransfers in Abgrenzung nach VGR), 1991-2009 (Mrd. €)	57
Übersicht	6.1: Entwicklung ökonomischer Ausgabenkategorien (in % BIP und Mrd. € zu Preisen 2000), 1970-2010	59
Übersicht	6.2: Ausgaben nach Verwendungszweck (in % der Gesamtausgaben), 1991/2009	60
Übersicht	6.3: Entwicklungen in einzelnen untersuchten Ausgabenkategorien ab 1991	61

## Vorbemerkung

---

Ausgangspunkt des Projekts „Für einen produktiven und solide finanzierten Staat“ war der Eindruck, dass einerseits der deutsche Staat kontinuierlich Haushaltsdefizite aufweist, also mehr ausgibt als er einnimmt, dass sich andererseits aber das Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen verschlechtert – zumindest in der Wahrnehmung der Bevölkerung. Aus diesem Grund sollte ermittelt werden, warum die Staatseinnahmen nicht gleichmäßig zunehmen, ob ein Anstieg der Menge oder der Preise der Leistungen des Staates für das Ausgabenwachstum verantwortlich ist und wie es um die Effizienz und die Effektivität der Leistungen des Staates bestellt ist.

Die hier vorliegende Studie setzt sich mit der Entwicklung der Staatsausgaben, also der Entwicklung der Menge und der Preise der staatlichen Leistungen auseinander. Sie verdeutlicht, dass sich das reale Wachstum der Ausgaben in den vergangenen 20 Jahren deutlich verlangsamt hat und dass es nominell seit 1995 sogar langsamer als das BIP gestiegen ist, die Staatsquote somit gesunken ist. Eine Ausnahme stellt das Jahr 2009 dar, in dem infolge der Finanzkrise die Staatsquote anstieg. Im Vergleich mit anderen entwickelten Ländern liegt Deutschlands Staatsquote im unteren Mittelfeld – in der EU15 werden nur noch Spanien und Luxemburg einen geringeren Teil der Wertschöpfung für öffentliche Leistungen auf.

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Struktur der Staatsausgaben deutlich verschoben, weg von staatlich produzierten Leistungen und öffentlichen Investitionen hin zu monetären Trans-

ferleistungen an private Haushalte.<sup>1</sup> Entsprechend hat vor allem die Entwicklung dieser Transferleistungen an private Haushalte – die fast vollständig durch die Funktionsbereiche Soziale Sicherung und Gesundheitswesen abgebildet werden – den Verlauf der Ausgaben geprägt.

Die Zusammensetzung der Transfers des Funktionsbereichs Soziale Sicherung an die privaten Haushalte ist seit 1991 weitgehend unverändert. Aktuell werden fast 50 Prozent für den Bereich Alter – speziell die regulären Altersrenten – aufgewendet, für Krankheit und Erwerbsunfähigkeit, Hinterbliebene, Familien und Kinder sowie Arbeitslosigkeit sind es jeweils ca. zehn Prozent. Bei der Analyse der Entwicklungen der einzelnen Bereiche werden zumeist gegenläufige Entwicklungen hinsichtlich Menge und durchschnittlicher Transferhöhe deutlich. Im Funktionsbereich Alter ist das Ausgabenwachstum auf die steigende Zahl und die höhere Lebenserwartung und dadurch höhere Rentenbezugsdauer regulärer Altersrentner zurückzuführen. Gebremst wurde der Anstieg durch die explizite und implizite Absenkung der Versorgungsleistungen – z. B. durch die Absenkung des Pensionsniveaus und das Durchbrechen der Rentendynamik. Bei der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung begrenzten gegenläufige Entwicklungen das Wachstum. Während die Anzahl der Bezieher des Arbeitslosengelds zurückgegangen ist, ist die durchschnittliche Höhe des Arbeitslosengelds pro Empfänger gestiegen. Im Bereich der Grundsicherung hingegen ist die Zahl der Empfänger deutlich gestiegen, während die durchschnittliche Transferhöhe gesunken ist. Bei den familienpoli-

---

1 Während der Anteil der Produktionsausgaben und der Bruttoinvestitionen an den Gesamtausgaben der öffentlichen Hand zwischen 1991 bis 2009 um 3,1 bzw. 2,4 Prozentpunkte zurückging, stieg der Anteil der Transfers an private Haushalte um 9,1 Prozentpunkte.



tischen Transfers ist durch deutlich steigende Leistungen pro Empfänger bei gleichzeitig rückläufigem Anteil der jüngeren Bevölkerung ein langsamer Ausgabenanstieg zu verzeichnen.

Die Transfers an private Haushalte des Funktionsbereichs Gesundheitswesen, die ca. 25 Prozent der Gesamttransfers an private Haushalte ausmachen, sind nur unwesentlich schneller als die anderen Ausgabenarten gewachsen. Das Wachstum dieser Transfers auf Grund des Anstiegs der Behandlungsausgaben – vor allem für Rentner –, des Wachstums der Ausgaben für Medikamente, des deutlichen Wachstums der Preise und Menge der Pflegeleistungen und der Ausweitung der Beschäftigung wurde durch einen unterdurchschnittlichen Lohnanstieg im Gesundheitssektor und einen höheren Eigenanteil der Versicherten gebremst.<sup>2</sup> Zusammenfassend ist hervorzuheben, dass die Größe der Empfängerkreise sowohl politisch gesteuert als auch demographisch bedingt ist und dass die Transfers pro Empfänger in den großen Bereichen Rente und Gesundheit real nicht gestiegen sind.

Die Untersuchung zeigt auch, dass die Produktionsausgaben öffentlicher Leistungen rückläufig sind. Gründe hierfür liegen im massiven Personalabbau im Staatssektor, dessen Budgetwirkung durch einen alters- und qualifikationsbedingten Anstieg der Personalausgaben pro Kopf, trotz niedrigeren Tarifabschlüssen als in der Privatwirtschaft, teilweise kompensiert wurde. Aber auch die Ausgaben für Vorleistungen sind langsamer als das BIP gewachsen. Dabei ist einerseits eine Zunahme der eingekauften Leistungsmenge, was auf ein verstärktes Outsourcing hinweist, und andererseits eine unterdurchschnittliche Preisentwicklung zu verzeichnen. Insgesamt ist festzustellen, dass die öffentliche Verwaltung in Deutschland einen, im internationalen Vergleich, geringen Anteil der Leistungen selbst er-

stellt und dass sich im Zeitverlauf die Struktur der Staatsproduktion deutlich in Richtung Fremd- bezug bzw. Outsourcing verschoben hat.

Die Subventionen, die von Anpassungshilfen und der klassischen Förderung im Bereich Wirtschaft dominiert werden, sind preisbereinigt in der Tendenz rückläufig. Der für Zinsen aufgewendete Ausgabenanteil ist ebenfalls zurückgegangen, da die Zinssätze stärker sanken als die Verschuldung zunahm.

Auffallend ist der deutliche Rückgang der Investitionen der öffentlichen Hand. Die Bruttoinvestitionen gingen preisbereinigt von 45 Milliarden im Jahre 1974 auf 35 Milliarden Euro in 2010 kontinuierlich zurück. Das Gleiche gilt für die Nettoinvestitionen, die seit 2003 negativ sind. In der Struktur der Investitionen ist eine leichte Umschichtung zugunsten des Bildungsbereichs zu erkennen. Der mit ca. 60 Prozent größte – aber leicht abnehmende – Anteil wird für Investitionen in die Infrastruktur verwendet.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Deutschlands Staatsquote im internationalen Vergleich eher gering ist, seit 1995 zurückgeht und dass fast ausschließlich die Transfers an private Haushalte stark angewachsen sind.<sup>3</sup> Dabei haben insbesondere der Bereich soziale Sicherheit – besonders die reguläre Altersrente – und das Gesundheitswesen an Bedeutung gewonnen. Das zeigt, dass ein steigender Anteil der Staatsausgaben über die Sozialversicherungen abgewickelt wird, während die anderen Aktivitäten des Staates anteilmäßig zurückgehen. Begleitet wird dies von einem massiven Abbau der öffentlichen Beschäftigung, der durch einen verstärkten Fremdbezug ausgeglichen wird, und von negativen Nettoinvestitionen.

Die Transfers an die privaten Haushalte, insbesondere die Rente und das Gesundheitswesen, werden in den nächsten Jahren, bedingt durch

2 Ebenfalls zu den Transfers an private Haushalte gehören die Ausbildungsunterstützungen des Funktionsbereichs Bildungswesen. Bei diesen Leistungen ist die durchschnittliche Transferhöhe – nur geringfügig schneller als die Inflation – gestiegen und die Zahl der geförderten Schüler gestiegen, die der Studenten gesunken. In der Summe sind die Ausgaben dieses Bereichs ebenfalls langsam angewachsen.

3 Die Anteile der Ausgaben für wirtschaftliche Angelegenheiten (-3,9 Prozentpunkte), Verteidigung (-1,6), allgemeine Verwaltung (-1,1), Umwelt (-0,7), Wohnungswesen (-0,5) und kommunale Dienste (-0,5) sind zurückgegangen, während die Bereiche soziale Sicherheit (+6,2), Gesundheit (+2), Bildung (+0,3) und innere Sicherheit (+0,3) steigende Budgetanteile aufweisen.



demographische Entwicklungen, weiter ansteigen. Während durch eine höhere Effizienz und Effektivität die Entwicklung der Ausgaben in der Gesundheitsversorgung verlangsamt werden kann, ist eine Begrenzung der Ausgabenentwicklung der Altersrenten problematisch. In den vergangenen Dekaden wurden durch diverse Eingriffe das aktuelle und das zukünftige Niveau der Rentenleistungen bereits abgesenkt mit dem Effekt, dass bereits heute Armut im Rentenalter zu einer großen Herausforderung wird. Im Zentrum steht die Frage, ob das deutsche Rentenver-

sicherungssystem der Armutsvermeidung statt dem Stuserhalt dienen soll und wie die Lasten solidarischer verteilt werden können. Leisten können wir uns ein solidarisches System der Renten- und Gesundheitsversorgung, wie der steigende, wenn auch zunehmend ungleicher verteilte Reichtum in Deutschland zeigt.

*René Bormann*

Leiter Arbeitsbereich Steuerpolitik  
Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
der Friedrich-Ebert-Stiftung

## 1. Problemstellung und Vorgehensweise

---

Das Volumen des öffentlichen Gesamthaushalts (in der Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ESVG 95<sup>1</sup>) in Deutschland ist in den vergangenen 40 Jahren beträchtlich angestiegen. Beliefen sich die Gesamtausgaben 1970 noch auf 139 Milliarden Euro, so haben sie sich bis 1990 (altes Bundesgebiet) auf 570 Milliarden Euro mehr als verdreifacht. Das Ausgabenvolumen des Staatssektors im ersten Budget nach der Wiedervereinigung belief sich auf 710 Milliarden Euro (1991); die Ausgaben sind bis 2010 um weitere 63 Prozent auf rd. 1.164 Milliarden Euro gewachsen.

In Relation zur Wirtschaftsleistung fiel der Zuwachs der Staatsausgaben über den gesamten Betrachtungszeitraum ebenfalls beträchtlich aus. 1970 beliefen sich die Ausgaben noch auf 35,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukt BIP, zu Beginn der 1960er Jahre sogar nur auf knapp über 30 Prozent.<sup>2</sup> Bis 1990 stieg die Relation der Staatsausgaben zum BIP auf 40,2 Prozent. Im ersten Jahr nach der Wiedervereinigung lag die Ausgabenquote bei 46,3 Prozent, im Jahr 2010 allerdings nur noch unwesentlich höher bei 46,6 Prozent des BIP.

Im Vergleich der Staatsausgabenquoten entwickelter Industrienationen nimmt Deutschland damit gegenwärtig eine Position im unteren Mittelfeld ein. In Relation zu anderen EU15-Mitgliedern bleibt Deutschland um ca. 3,0 (1991) bzw. 5,5 Prozentpunkte (2010) unter dem Durchschnitt. In der Gruppe der EU15 verzeichneten lediglich Spanien und Luxemburg 2010 noch

niedrigere Ausgaben im Verhältnis als Deutschland (Abbildung 1.1). Andere OECD-Länder wie die Schweiz oder Australien verzeichneten noch erheblich geringere Quoten.

Vor diesem Hintergrund ist von maßgeblichem Interesse, inwieweit Ausgabenentwicklungen von exogenen sozio-ökonomischen oder demographischen Faktoren getrieben werden, die möglicherweise Ausgabentrends in der Zukunft determinieren, und inwieweit wirtschafts- und finanzpolitische (Korrektur-)Maßnahmen die längerfristigen Entwicklungen beeinflussen.

Die Entwicklung der Staatstätigkeit, insbesondere deren Abbild in fiskalischen Größen, ist schon lange Schwerpunkt finanzwissenschaftlicher Forschung (z.B. *Peacock/Wiseman* 1961; *Timm* 1961; *Baumol/Bowen* 1966; *Baumol* 1967; *Peltzman* 1980; *Meltzer/Richard* 1981; *Heller/Tait* 1982; *Rodrik* 1998; *Persson/Tabellini* 1999; *Tanzi/Schuknecht* 2000; *Holcombe* 2005; *Schuknecht/Tanzi* 2005; *Hauptmeier et al.* 2007; *Shelton* 2007; *Schneider* 2009; *Lamartina/Zaghini* 2010; *Brückner/Chong/Gradstein* 2011; *Durevall/Henreksson* 2011). Im Zentrum steht meistens das in vielen Ländern beobachtete langfristige Wachstum der Staatsausgaben. Dabei gibt es zahlreiche alternative, teils komplementäre Ansätze, die sowohl „rein ökonomische“ als auch politökonomische und soziologische Muster zur Erklärung der Ausgabenentwicklung verwenden.<sup>3</sup> Stichwortartig sollen – ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben – genannt werden:

---

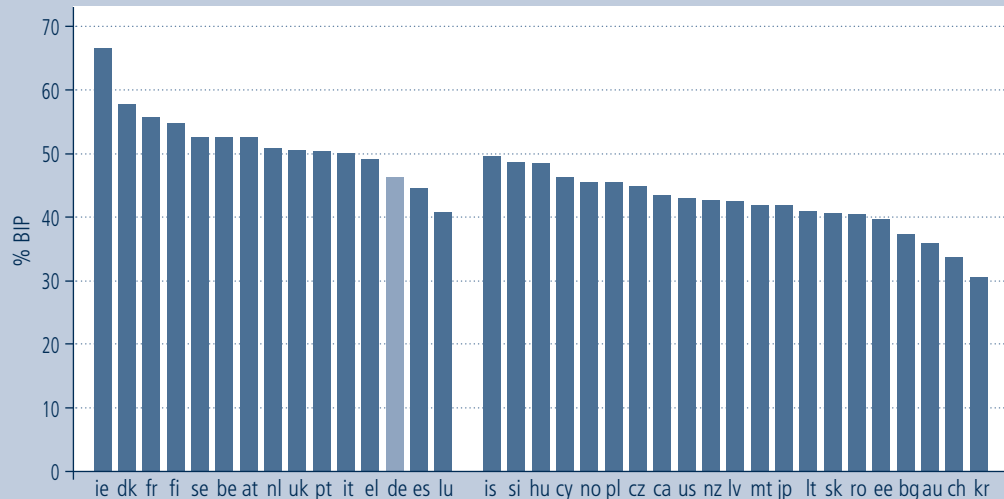
1 Der Staatssektor in Abgrenzung nach dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1995 (ESVG 95) umfasst die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände) sowie die Sozialversicherungen und diverse Zweckverbände. Nicht zum Staatssektor in dieser Abgrenzung zählen Post und Bahn, die dem Sektor Kapitalgesellschaften (Unternehmen) zugeordnet werden.

2 Sofern nichts anderes vermerkt ist, beziehen sich alle Datenangaben auf die AMECO-Datenbank von EUROSTAT bzw. für die nicht-europäischen OECD-Länder auf OECD National Accounts-Statistiken.

3 Ausführlichere Darstellungen finden sich in den einschlägigen finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern, z.B. *Brümmerhoff* 2007 oder *Blankart* 2008.

Abbildung 1.1:

## Staatsausgabenquoten im internationalen Vergleich 2010, (% BIP)



Quelle: EUROSTAT, OECD.

- eine hohe Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Gütern; zahlreiche Staatsleistungen haben dem „Wagner’schen Gesetz“ zufolge den Charakter superiorer Güter;
  - demographische Effekte, vor allem Änderungen der Altersstruktur der Bevölkerung und Urbanisierung;
  - steigende Nachfrage nach sozialer Absicherung infolge einer verstärkten Unsicherheit durch Globalisierung;
  - überproportional steigende Kosten der Produktion im Staatssektor aufgrund einer im Vergleich mit dem Nicht-Dienstleistungssektor schwächeren Produktivitätsentwicklung (so genannte Baumol’sche Kostenkrankheit);
  - Niveaushiftungseffekte im Anschluss an ökonomische und politische Krisen;
  - Ausbreitung des keynesianischen Gedankengutes führt in Verbindung mit kurzfristiger Wiederwahlorientierung der Politik zu einer asymmetrischen Konjunkturpolitik;
  - Steuer- und Ausgabenillusion der Bevölkerung führt zur Überschätzung der Nutzen und zur Unterschätzung der Kosten staatlicher Aktivitäten durch die Wähler;
  - Beharrungstendenzen bei den Staatsausgaben infolge des Einflusses von partikularen Interessengruppen und der Bürokratie.
- Eine wichtige Erkenntnis der neueren empirischen Forschung ist, dass diese Effekte durch politische Institutionen (Wahlsystem, Demokratie, Fiskalregeln usw.) kanalisiert werden, welche die Anreize und politischen Handlungsfreiräume der Budgetpolitik bestimmen.
- Die Vielzahl der theoretisch diskutierten Erklärungsansätze kann und soll in dieser Arbeit jedoch nicht auf ihre Erklärungskraft mit Blick auf die Staatsfinanzen Deutschlands geprüft werden. Ziel ist vielmehr, zentrale Bestimmungsfaktoren der Staatsausgabenentwicklung seit 1990 zu identifizieren und einzuordnen.
- Es geht in der vorliegenden Studie vor allem darum, ob ein Ausgabenwachstum durch vermehrte staatliche Leistungen und eine größere Zahl an (Transfer-)Leistungsbeziehern („Mengeneffekte“) oder durch höhere Kosten und höhere (Transfer-) Leistungsentgelte („Preiseffekte“) getrieben ist. Die Analyse knüpft primär an der ökonomischen Klassifikation der Staatsausgaben an, wobei insbesondere zwischen den Produktionsaufwendungen

gen zur Erstellung und Bereitstellung kollektiver Leistungen und den Transferausgaben an Haushalte und Marktproduzenten differenziert wird. Bei den Produktionsausgaben stellt sich speziell die Frage, ob und inwieweit der „Rück-zug des Staates“ sich in Mengen- und Preiseffekten darstellen lässt. Besonderes Augenmerk gilt der These, dass in den verschiedenen Bereichen der Transfers an private Haushalte eine Zunahme der Empfängerzahlen („Mengeneffekt“) von einer Verringerung der Pro-Kopf-Leistungsniveaus („Preiseffekt“) begleitet wurde, um die negativen budgetären Effekte zu begrenzen.

Die Untersuchung erfolgt in mehreren Schritten. In Kapitel 2 werden Entwicklungstrends der aggregierten Ausgaben skizziert. Kapitel 3 untersucht Trends bei Produktionsausgaben und Investitionen des Staates. Soziale Transferleistungen an Haushalte (Renten, Arbeitslosigkeit, soziale Grundsicherung, Gesundheit, Familien- und Ausbildungsleistungen) sind Gegenstand von Kapitel 4. Kapitel 5 diskutiert Entwicklungstrends bei den Transfers an Unternehmen (Subventionen, Kapitaltransfers) und Zinsausgaben. In Kapitel 6 werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst sowie Schlussfolgerungen gezogen.

## 2. Entwicklung der aggregierten Staatsausgaben in Deutschland

### 2.1 Gesamtausgabenentwicklung vor und nach 1990

Abbildung 2.1 illustriert die Staatsausgabenentwicklung in Deutschland in Abgrenzung nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 95)<sup>4</sup> über den Zeitraum 1970-2010 in Milliarden Euro zu aktuellen Preisen. Auffällig ist der Ausgaben Schub im Zuge der Wiedervereinigung. Die nominalen Ausgaben beliefen sich 1989 auf 517 Milliarden Euro und 1990 auf 570,3 Milliarden Euro; im ersten vollständigen Budgetjahr nach Vollzug der deutschen Einheit (1991) wurden Ausgaben in Höhe von 709,8 Milliarden Euro getätigt; das ist ein nomineller Zuwachs von +24,5 Prozent

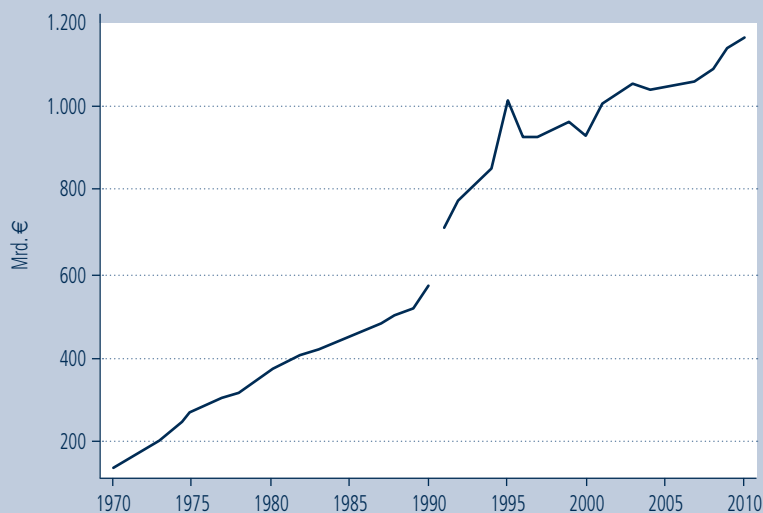
innerhalb eines Jahres, der dennoch unter dem vereinigungsbedingten Bevölkerungsanstieg zwischen 1990 und 1991 (+26,5 Prozent) liegt.

Abbildung 2.2 zeigt, dass die Staatsausgaben vor allem in den frühen 1970er Jahren mit Raten von teils über 15 Prozent p.a. dynamischer gewachsen sind als das BIP. Ab 1976 fielen die Ausgabenzuwächse ähnlich hoch aus wie das nominelle Wirtschaftswachstum. Im Mittel der Jahre 1970-1990 sind die Ausgaben um 7,1 Prozent p.a. gestiegen. Das Wachstum der Ausgaben über den Zeitraum 1991-2010 belief sich nur auf 2,6 Prozent im Jahresmittel.

Nach 1990 ist auch der Gleichschritt der Wachstumsraten von nominellen Staatsausgaben

Abbildung 2.1:

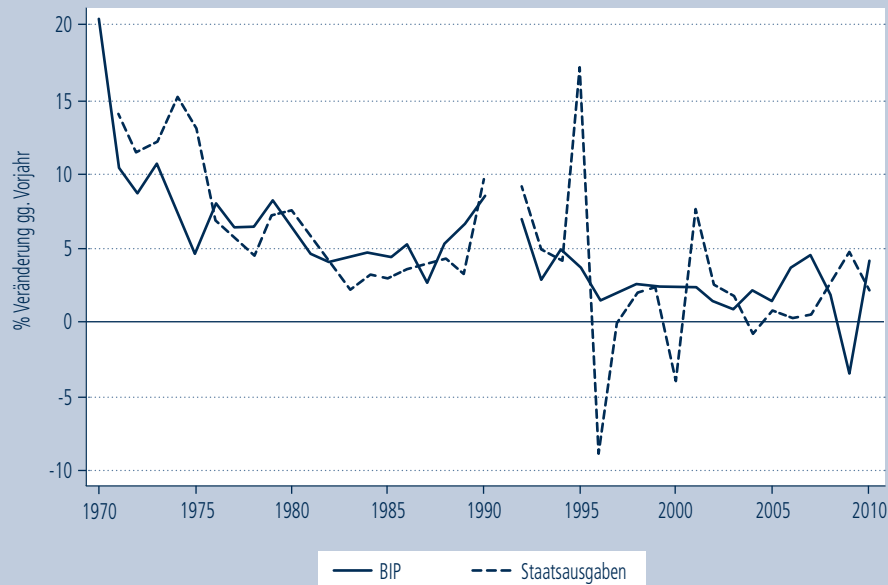
#### Gesamtausgaben des Sektors Staat (1970 - 2010) in Mrd. € zu aktuellen Preisen



Quelle: EUROSTAT.

4 Siehe Fußnote 1 und Anhang 1.

Abbildung 2.2:

**Nominales BIP-Wachstum und Staatsausgabenwachstum (1970-2010)**

Quelle: WIFO-Berechnungen nach OECD, EUROSTAT.

und nominellem BIP erheblich weniger gegeben.<sup>5</sup> Allerdings ist die Ausgabenhöhe durch Sonderfaktoren in einzelnen Jahren beeinflusst. Der beträchtliche Anstieg 1994/95 und der Rückgang 1995/96 bilden außerordentliche buchmäßige Ausgaben von 233 Milliarden DM im Zuge der budgetären Eingliederung der Treuhandanstalt ab.<sup>6</sup> Auch der Ausgabeneinbruch im Jahr 2000 ist einer buchtechnischen Besonderheit geschuldet: Die Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen von 50,8 Milliarden Euro (ca. 2,5 Prozent des BIP) werden als negative Ausgabe ausgewiesen. Insgesamt sind zwischen 1990 und 2010 das BIP (nominell) um +76 Prozent, die Staatsausgaben um nominell 104 Prozent gestiegen.

Abbildung 2.3 illustriert die Staatsausgabenentwicklung in realen Größen (linke Achse, soli-

de Linie) und im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung (rechte Achse, gestrichelte Linie). Zu Preisen des Jahres 2000 haben sich die Ausgaben des Sektors Staat in Deutschland seit 1970 von 354 Milliarden Euro auf 1.047 Milliarden Euro (2010) nahezu verdreifacht.<sup>7</sup> In einzelnen Jahren (1982, 1983, 1996, 1997, 2000, 2006 und 2007) waren die Staatsausgaben real leicht rückläufig; üblicherweise sind sie seit 1970 allerdings in jedem Jahr gegenüber dem Vorjahr angestiegen.

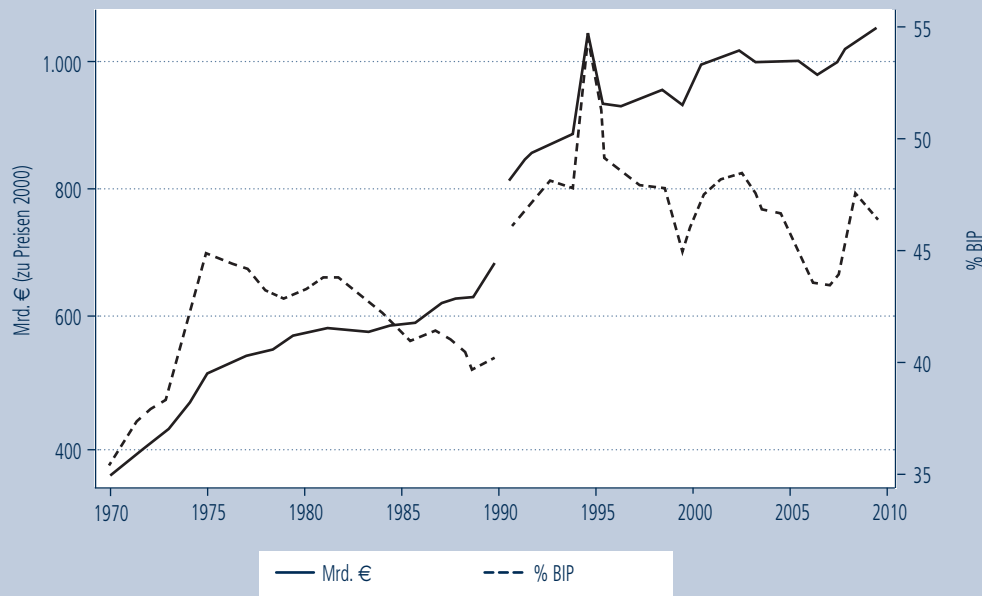
In Relation zur Wirtschaftsleistung zeigen sich die Entwicklungsphasen der Ausgaben seit 1970. Zwischen 1970 und 1975 sind im Zuge der wirtschaftlichen Verwerfungen der ersten Ölkrise die Ausgabenquoten um fast zehn Prozentpunkte auf 45 Prozent des BIP angestiegen. Es folgte eine Phase langsam sinkender Staatsausgabenquoten,

5 Der Pearson-Korrelationskoeffizient zwischen den Wachstumsraten der Staatsausgaben und des BIP beläuft sich im Zeitraum 1970-1990 auf  $r = +0,69$  und in der Periode 1991-2010 auf  $r = +0,25$ . Im Unterschied zur ersten Periode ist die Beziehung der beiden Wachstumsraten auch nicht statistisch signifikant. Positive Koeffizienten deuten darauf hin, dass die Ausgabenpolitik insgesamt eher prozyklisch als antizyklisch ausgerichtet war.

6 In der VGR wurde die Treuhandanstalt zum Sektor Unternehmen gezählt. Die Übernahme der Schulden durch den Erblastentilgungsfonds und schließlich durch den Bund 1995 wurde als Vermögensübertragung des Sektors Staat an den Unternehmenssektor verbucht. Zählte man die Treuhandanstalt bereits ab 1991 zum Sektor Staat, so wären die Staatsausgaben 1991-1994 entsprechend höher ausgefallen.

7 Zur Preisbereinigung der Staatsausgaben wurde der BIP-Deflator verwendet.

Abbildung 2.3:

**Gesamtausgaben des Sektors Staat (1970 - 2010) in Mrd. € [zu Preisen 2000] und in % BIP**

Quelle: WIFO-Berechnungen nach EUROSTAT, OECD.

die bis 1989 auf 39,8 Prozent des BIP gefallen sind. Im unmittelbaren Gefolge der Wiedervereinigung stieg die Ausgabenquote Deutschlands 1991 um fast sechs Prozentpunkte auf 46,3 Prozent und nahm bis 1996 weiter auf 49,3 Prozent des BIP zu.<sup>8</sup> Bis 2008 fiel die Quote wieder auf rund 43,5 Prozent, nahm 2009 aber durch die Wirtschaftskrise auf 47,5 Prozent des BIP zu. Für 2010 ist wieder ein leichter Rückgang auf 46,5 Prozent festzustellen.

## 2.2 Entwicklung der Ausgaben nach Trägern

In einem weiteren Schritt erfolgt eine disaggregierte Betrachtung nach Ausgabenträgern. In Abbildung 2.4 ist die Entwicklung der Ausgaben nach gebietskörperschaftlichen Ebenen, ein-

schließlich der Sozialversicherungssysteme, illustriert (in Milliarden Euro). Die Ausgaben wurden zuvor konsolidiert, d.h. um wechselseitige Transferzahlungen zwischen den Ebenen bereinigt.<sup>9</sup>

Über den Zeitraum 1991-2010 nahmen die Ausgaben auf Bundesebene um 2,0 Prozent p.a. zu; die Zuwachsraten auf der Länder- und der Gemeindeebene fielen mit 2,6 Prozent p.a. etwas höher aus. Den höchsten Anstieg verzeichnet die Sozialversicherung mit 3,5 Prozent p.a., wobei allerdings die Gesamtentwicklung vor allem von der Periode 1991-1996, mit einem jahresdurchschnittlichen Wachstum von 8,9 Prozent, getrieben wird. In Konsequenz hat der Anteil der Sozialversicherung an den Gesamtausgaben von 1991 bis 2010 von 39 Prozent auf fast 44 Prozent zugenommen (Abbildung 2.5). Die Anteile der Gebietskörperschaften sind entsprechend zurückgegangen.

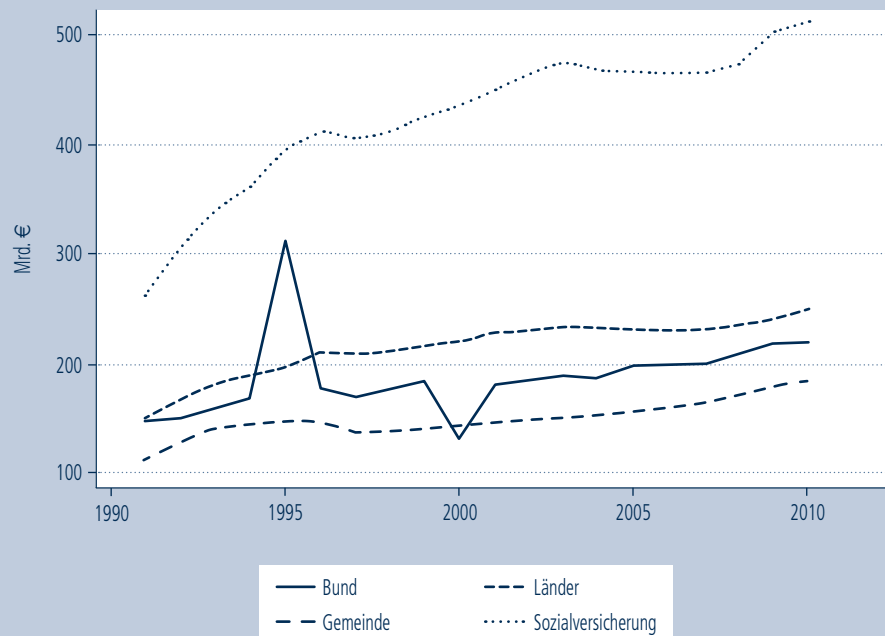
<sup>8</sup> Den Höchststand erreichte die Ausgabenquote 1995 mit 54,8 Prozent, bedingt durch die skizzierte statistische Korrektur.

<sup>9</sup> VGR-kompatible Daten, die eine entsprechende Bereinigung ermöglichen, liegen erst ab 1991 vor.



Abbildung 2.4:

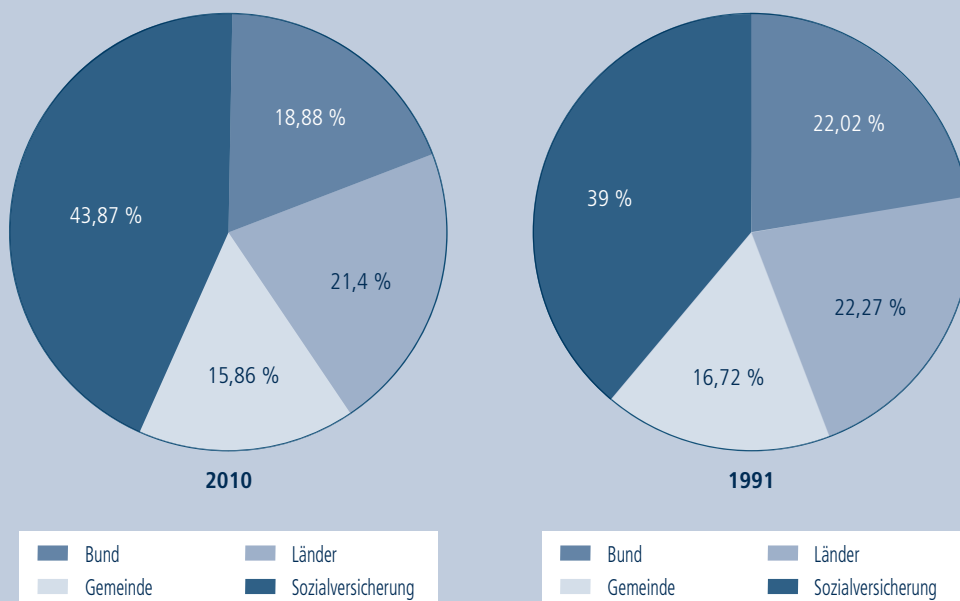
**Gesamtausgaben nach Ausgabenträgern (1991 - 2010) in Mrd. €**



Quelle: WIFO-Berechnungen nach EUROSTAT.

Abbildung 2.5:

**Anteile der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung (1991/2010) in % der Gesamtausgaben**



Quelle: WIFO-Berechnungen nach EUROSTAT.

## 2.3 Entwicklung der Ausgabenstrukturen

Für eine Analyse der Staatsausgabenentwicklung ist es notwendig, die Gesamtausgaben in ihre strukturellen Komponenten zu zerlegen. Dabei wird zwischen einer ökonomischen und einer funktionalen Perspektive unterschieden.

### 2.3.1 Ökonomische Struktur

Übersicht 2.1 auf Seite 16 illustriert die Ausgabenentwicklung nach ökonomischen Kategorien ab 1970. Die im Jahr 2010 im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung bedeutendste Ausgabenkomponente sind die Transfers an Haushalte (z. B. Renten und Pensionen, Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe, ALG II, Familienleistungen und Transfers im Gesundheitsbereich, 26,2 Prozent des BIP), gefolgt von den Personal- und Sachausgaben (11,9 Prozent des BIP). Transfers an Unternehmen (Güter- und Produktsubventionen, Investitionszuschüsse) machen 2010 noch 2,9 Prozent des BIP aus. Die Ausgaben für Zinsen auf die Staatsschuld sind mit 2,4 Prozent des BIP höher als die sonstigen laufenden Transfers<sup>10</sup> (1,9 Prozent) und die Bruttoinvestitionen (1,6 Prozent).

Es zeigt sich, dass im Zeitraum vor 1991 die größte Dynamik von den Transfers an Haushalte, sonstigen laufenden Transfers und Zinsausgaben ausging. Diese drei Ausgabenkategorien sind deutlich schneller als das BIP gewachsen. In der Periode ab 1991 verzeichneten nur die Transfers an Haushalte und sonstige laufende Transfers höhere Zuwachsraten als das BIP. In Preisen des Jahres 2000 verzeichneten zwischen 1991 und 2010 die Transfers an Haushalte mit +53,4 Prozent die höchste Zuwachsrate (nach +109,3 Prozent von 1970-1990).

Strukturverschiebungen sind an den veränderten Anteilen an den Gesamtausgaben deutlich erkennbar (siehe Übersicht 2.2). Die Produktionsausgaben, die zu Beginn der 1970er Jahre noch ein Drittel der Ausgaben umfassten, sind bis 2010 auf einen Anteil von ca. 25 Prozent geschrumpft. Die Bedeutung der Transfers an Haushalte hat im selben Zeitraum von 42 Prozent auf 56 Prozent der Gesamtausgaben zugenommen. Rechnet man Subventionen, Kapitaltransfers sowie Sonstige laufende Transfers hinzu, machen Transfers 2010 etwa zwei Drittel des Budgets aus (66,4 Prozent); 1970 waren es noch knapp über die Hälfte (52,2 Prozent). Der Anteil der Bruttoinvestitionen ist demgegenüber von 12,2 Prozent (1970) auf ca. 3,0 Prozent der Gesamtausgaben zurückgegangen.

---

<sup>10</sup> Sonstige laufende Transfers fließen teilweise an private Haushalte (z. B. Bausparprämien), zum Teil an Unternehmen (z. B. Deckung außergewöhnlicher Pensionslasten von vormaligen Staatsunternehmen). Der überwiegende Teil der geleisteten sonstigen laufenden Transfers des Staates besteht in den Zahlungen der im Rahmen der auf dem Bruttosozialprodukt basierenden vierten Eigenmittelquelle im System der Eigenmittel der EU. Diese Transferleistungen sollen im Weiteren jedoch nicht behandelt werden.

## Übersicht 2.1:

## Entwicklung ökonomischer Ausgabenkategorien (in % BIP und Mrd. € zu Preisen 2000), 1970-2010

	Produktions- ausgaben	Brutto- Investitionen	Transfers an Haushalte	Transfers an Unternehmen	Zinsen	Sonstige laufende Transfers*
in % BIP						
1970	11,8	4,3	14,9	2,9	0,9	0,8
1975	14,4	3,8	21,0	3,5	1,3	0,9
1980	13,2	3,3	20,2	3,5	1,9	1,2
1985	12,7	2,3	19,8	3,1	2,7	1,2
1990	11,6	2,2	18,6	2,7	2,4	2,8
1991	13,3	2,6	21,8	4,1	2,7	1,8
1995	12,9	2,2	25,0	10,0**	3,5	1,2
2000	12,0	1,8	25,8	3,1	3,2	1,7
2005	11,8	1,3	26,6	2,8	2,8	1,6
2006	11,4	1,4	25,7	2,5	2,8	1,5
2007	11,0	1,4	24,6	2,3	2,8	1,5
2008	11,1	1,5	24,5	2,5	2,7	1,6
2009	12,1	1,6	26,7	2,7	2,6	1,9
2010	11,9	1,6	26,2	2,9	2,4	1,9
Veränderung (Prozentpunkte)						
1970-1990	-0,2	-2,1	+3,7	-0,2	+1,6	+2,0
1991-2010	-1,4	-1,1	+4,4	-1,2	-0,3	+0,1
in Mrd. € (Preise 2000)						
1970	117,7	43,3	149,0	28,7	8,5	7,6
1975	162,2	42,9	237,4	39,8	14,5	10,5
1980	176,0	44,2	268,1	45,9	25,2	16,4
1985	180,8	33,1	281,7	43,5	38,2	16,7
1990	194,0	37,4	311,9	45,0	40,6	46,4
1991	234,1	46,4	383,9	72,0	47,3	31,4
1995	241,3	40,8	466,3	187,6**	65,3	22,9
2000	248,5	36,8	532,7	64,9	65,1	35,3
2005	250,5	28,6	565,7	58,7	59,3	33,6
2006	250,8	30,5	564,9	54,9	61,9	33,4
2007	248,7	31,8	553,6	52,9	62,4	33,8
2008	252,8	33,7	556,8	55,9	61,2	37,0
2009	261,5	35,6	579,3	58,1	56,3	40,9
2010	268,2	35,0	589,1	64,6	53,8	41,8
1970-1990	+64,9%	-13,7%	+109,3%	+56,6%	+376,6%	+514,6%
1991-2010	+14,5%	-24,5%	+53,4%	-10,4%	+13,7%	+33,1%

Quelle: WIFO-Berechnungen nach EUROSTAT. Hinweise: \* Der überwiegende Teil der sonstigen laufenden Transfers des Staates besteht in Zahlungen der im Rahmen der auf dem Bruttosozialprodukt basierenden vierten Eigenmittelquelle im System der EU-Eigenmittel. \*\* Die Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt durch Erblastilgungsfonds und den Bund 1995 wurde als Vermögenstransfer des Sektors Staat an den Unternehmenssektor verbucht.

## Übersicht 2.2:

**Budgetanteile wichtiger Ausgabenkategorien (in % der Gesamtausgaben), 1970-2010**

	Ifd. Produktionsausgaben	Brutto-Investitionen	Transfers an Haushalte	Transfers an Unternehmen	Zinsausgaben	Sonstige Ifd., Transfers
1970	33,2	12,2	42,0	8,1	2,4	2,1
1975	32,0	8,4	46,8	7,8	2,9	2,1
1980	30,6	7,7	46,6	8,0	4,4	2,8
1985	30,5	5,6	47,5	7,3	6,4	2,8
1990	28,8	5,5	46,2	6,7	6,0	6,9
1991	28,8	5,7	47,1	8,8	5,8	3,9
1995	23,6	4,0	45,6	18,3	6,4	2,2
2000	26,7	4,0	57,3	7,0	7,0	3,8
2005	25,2	2,9	56,8	5,9	6,0	3,4
2006	25,2	3,1	56,8	5,5	6,2	3,4
2007	25,3	3,2	56,4	5,4	6,4	3,4
2008	25,4	3,4	55,9	5,6	6,1	3,7
2009	25,4	3,5	56,2	5,6	5,5	4,0
2010	25,6	3,3	56,2	6,2	5,1	4,0
Veränderung (Prozentpunkte)						
1970-1990	-7,5	-8,9	+14,3	-1,9	+2,7	+1,9
1991-2010	-3,1	-2,4	+9,1	-2,7	-0,7	+0,1

Quelle: WIFO-Berechnungen nach EUROSTAT.

### 2.3.2 Funktionale Struktur

Die funktionale Abgrenzung nach COFOG („Classification of Functions of Government“) erfasst statistisch, für welche Zwecke der Staat Ausgaben tätigt. In Übersicht 2.3 sind die Ausgaben in Prozent des BIP für 1991-2009 dargestellt, in der Übersicht 2.4 als prozentuale Anteile an den Gesamtausgaben.<sup>11</sup> Lässt man die „Ausreißerjahre“ 1995 und 2000 außer Acht, in denen Sonderfaktoren die Ausgabenanteile verzerren<sup>12</sup>, sind die strukturellen Verschiebungen der vergangenen 20 Jahre gut zu erkennen.

Der mit Abstand bedeutendste Anteil entfällt auf den Bereich der *sozialen Sicherung*. 2009 wurden in diesem Funktionsbereich Ausgaben in

Höhe von 21,6 Prozent des BIP, bzw. fast 46 Prozent der Gesamtausgaben, getätigt. Zu Beginn der 1990er Jahre beliefen sich die Ausgaben noch auf unter 20 Prozent des BIP, bei einem Anteil am Gesamtbudget von unter 40 Prozent. Ausgaben für soziale Sicherung umfassen Ausgaben für Dienstleistungen und Transfers an Personen und Haushalte.

Die Ausgaben für *Gesundheitsdienstleistungen* sind 2009 mit fast 14,5 Prozent der Gesamtausgaben nach der sozialen Sicherung die zweitbedeutendste Kategorie und gewinnen ebenfalls relativ zu anderen Kategorien an Gewicht. Im Verhältnis zum BIP liegen sie seit der Mitte der 1990er Jahre relativ konstant bei knapp 6,5 Prozent. Gemeinsam machen Ausgaben des Staates

11 Für Jahre vor 1991 sind COFOG-Daten für Deutschland nicht erhältlich. Für 2010 liegen noch keine Daten vor.

12 Das betrifft insbesondere die Kategorie „Allgemeine Verwaltung“ im Jahr 2000, in der die UMTS-Erlöse als negative Ausgaben zu Buche schlagen.

für soziale Sicherung und für Gesundheitsleistungen 2009 28,5 Prozent des BIP bzw. 60 Prozent der Gesamtausgaben aus. Mit ca. vier Prozent des BIP haben die *Bildungsausgaben* (vom Elementarbereich bis zum tertiären Bereich) erheblich geringere fiskalische Bedeutung. Der Anteil am Gesamtbudget liegt über die Jahre relativ unverändert bei etwas über neun Prozent.

Die Ausgaben für *Wirtschaftliche Angelegenheiten* beinhalten allgemeine Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderungsmaßnahmen sowie sektorale Subventionen (Landwirtschaft, Bergbau, Verkehr). Die Ausgaben für diese Zwecke wurden seit Beginn der 1990er Jahre in Relation zur Wirtschaftsleistung von über fünf Prozent auf 3,6 Prozent des BIP reduziert, was sich auch in einem Rückgang der Budgetanteile von 11,5 Prozent auf ca. 7,6 Prozent darstellt. Ein beträchtlicher Teil des Rückgangs ist auf auslaufende Förderungen für die Neuen Bundesländer zurückzuführen. Ähnliches gilt für die Ausgabenkategorien „Umweltwesen“, „Wohnungswesen und kommunale Dienste“ sowie „Freizeit, Kultur und Sport“, deren Ausgabenanteile sich 1991 in Summe auf etwa sechs Prozent beliefen und bis 2009 auf ca. 4,5 Prozent abgenommen haben.

Während sich im Bereich „Verteidigung“ eine Art „Friedensdividende“ durch den Wegfall militärischer Bedrohungsszenarien ausmachen lässt, ist in der nicht-funktionsgebundenen öf-

fentlichen Verwaltung von 1991-1995 ein Rückgang festzustellen, der zum Teil auf die Umstrukturierung der Verwaltung in Ostdeutschland zurückzuführen ist. Seit 1995 machen diese Ausgaben relativ konstant 3,2 bis 3,3 Prozent des BIP aus.

## 2.4 Fazit

Der allgemeine Überblick über die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland seit 1970 bzw. 1990 bis 2010 zeigt, dass die Ausgaben nominell stetig angewachsen sind. In einzelnen Jahren waren die Staatsausgaben preisbereinigt sogar leicht rückläufig; üblicherweise sind sie seit 1970 allerdings stets gegenüber dem Vorjahr real angestiegen. Die Ausgabendynamik war jedoch zu Beginn der 1970er Jahre kräftiger als nach der Wiedervereinigung. Triebfeder der Ausgabendynamik waren regelmäßig die Transfers an private Haushalte. In der Folge hat sich die Struktur des öffentlichen Gesamtbudgets beträchtlich in Richtung Transferausgaben verschoben. Abgenommen hat die Bedeutung der Ausgaben für die Produktion öffentlicher Leistungen im Staatssektor und für Investitionen. Aufgrund des Anstiegs der Staatsschulden hat die Zinsausgabenbelastung der öffentlichen Budgets nicht unerheblich zugenommen.

## Übersicht 2.3:

## Entwicklung der Ausgaben nach Verwendungszweck (in % BIP), 1991-2009

	Allgem. Verwaltung	Verteidigung	Öffentl. Ordnung u. Sicherheit	Wirtsch. Ang.	Umwelt	Wohnung, kommun. Dienste	Gesundheit	Kultur, Sport, Freizeit	Bildung	Soziale Sicherung	Zinsausg.	Gesamt
<b>1991</b>	4,0	1,8	1,5	5,3	1,0	1,0	5,8	0,9	4,1	18,2	2,7	46,3
<b>1995</b>	3,2	1,3	1,6	11,1(*)	1,0	0,8	6,3	0,8	4,4	20,8	3,5	54,8
<b>2000</b>	0,7(*)	1,2	1,6	4,1	0,6	1,0	6,2	0,7	4,2	21,5	3,2	45,1
<b>2005</b>	3,3	1,1	1,6	3,5	0,5	1,0	6,2	0,6	4,2	21,9	2,8	46,8
<b>2006</b>	3,2	1,1	1,6	3,2	0,5	0,9	6,2	0,6	4,1	21,0	2,8	45,3
<b>2007</b>	3,2	1,0	1,6	3,1	0,4	0,8	6,1	0,6	4,0	19,9	2,8	43,6
<b>2008</b>	3,3	1,1	1,6	3,3	0,4	0,7	6,3	0,6	4,1	19,7	2,7	43,8
<b>2009</b>	3,5	1,2	1,7	3,6	0,7	0,7	6,9	0,7	4,4	21,6	2,6	47,5
<b>1991-2009</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,6</b>	<b>+0,2</b>	<b>-1,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>+1,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>+0,3</b>	<b>+3,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>+1,2</b>

Quelle: WIFO-Berechnungen nach EUROSTAT. (\*) Sondereinflüsse durch Übernahme Treuhandanstalt ins Bundesbudget (1995) sowie durch UMITS-Lizenzlöse (2000) verzerren die ausgewiesenen Werte der Kategorien Wirtschaftliche Angelegenheiten (1995) und Allgemeine Verwaltung (2000).

## Übersicht 2.4:

## Entwicklung der Ausgaben nach Verwendungszweck (in % der Gesamtausgaben), 1991-2009

	Allgem. Verwaltung	Verteidigung	Öffentl. Ordnung u. Sicherheit	Wirtsch. Ang.	Umwelt	Wohnung, kommun. Dienste	Gesundheit	Kultur, Sport, Freizeit	Bildung	Soziale Sicherung	Zinsausg.	Gesamt
<b>1991</b>	8,5	4,0	3,2	11,5	2,1	2,1	12,5	1,9	8,9	39,4	5,8	100
<b>1995(*)</b>	5,9	2,5	3,0	20,3	1,7	1,5	11,4	1,5	8,0	37,9	6,4	100
<b>2000(*)</b>	1,6	2,7	3,6	9,2	1,4	2,3	13,7	1,6	9,3	47,7	7,0	100
<b>2005</b>	7,1	2,4	3,5	7,5	1,0	2,2	13,3	1,3	9,0	46,7	6,0	100
<b>2006</b>	7,1	2,4	3,6	7,1	1,0	2,1	13,6	1,3	9,2	46,4	6,2	100
<b>2007</b>	7,2	2,4	3,6	7,0	1,0	1,9	14,1	1,4	9,3	45,8	6,4	100
<b>2008</b>	7,5	2,4	3,6	7,6	1,0	1,7	14,3	1,4	9,3	45,1	6,1	100
<b>2009</b>	7,4	2,4	3,5	7,6	1,4	1,6	14,5	1,4	9,2	45,6	5,5	100
<b>1991-2009</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,6</b>	<b>+0,3</b>	<b>-3,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>+2,0</b>	<b>-0,5</b>	<b>+0,3</b>	<b>+6,2</b>	<b>-0,3</b>	

Quelle: WIFO-Berechnungen nach EUROSTAT. (\*) Sondereinflüsse durch Übernahme Treuhandanstalt ins Bundesbudget (1995) sowie durch UMITS-Lizenzlöse (2000) verzerren die Ausgabenwerte in den Kategorien Wirtschaftliche Angelegenheiten (1995) und Allgemeine Verwaltung (2000). Dadurch werden die Anteile aller Kategorien in diesen Jahren ebenfalls verzerrt ausgewiesen.

## 3. Die Entwicklung der Produktionsausgaben

### 3.1 Einleitung

Kapitel 2 hat gezeigt, dass eine generelle Strukturverschiebung der Staatsausgaben hin zu Transfers und weg von den Ausgaben für die Erstellung öffentlicher Leistungen in Deutschland stattgefunden hat. Die Produktionsausgaben (Personal- und Sachaufwand) einschließlich der staatlichen Investitionen haben an Bedeutung erheblich verloren. Im folgenden Kapitel 3 soll geprüft werden, inwieweit diese Entwicklungen auf einer realen Reduktion der staatlichen Produktionsaktivitäten („Mengeneffekt“) in der Verwaltung beruhen, oder ob ein (relativer) Rückgang der Inputpreise ausschlaggebend sein könnte.

In diesem Zusammenhang wird in Abschnitt 3.2 zunächst die Entwicklung von Personal- und Sachaufwand im Staatssektor diskutiert. Das strukturelle Verhältnis dieser Ausgabenkategorien ist maßgeblich davon bestimmt, ob der Staat seine Leistungen überwiegend durch Eigen- oder Fremdproduktion bereitstellt. Abschnitt 3.3 untersucht die Beschäftigungsentwicklung im Staatssektor und Abschnitt 3.4 die Entlohnung der Staatsbediensteten in Deutschland. Der Sachaufwand wird in Abschnitt 3.5 behandelt und Abschnitt 3.6 untersucht die Investitionen hinsichtlich Preis- und Mengeneffekten. Das Kapitel schließt mit einem kurzen Fazit (3.7).

### 3.2 Personal- und Sachaufwand im Sektor Staat

Die ökonomische Theorie rechtfertigt staatliche Aktivitäten mit ineffizienten Ergebnissen der Märkte bei der Bereitstellung bestimmter Kollektivgüter.

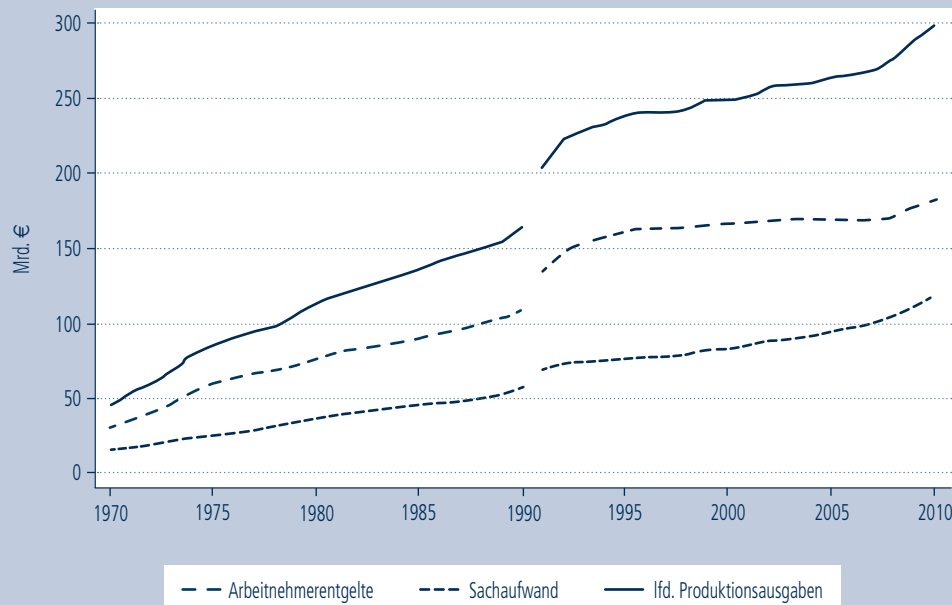
Gleichwohl kommt dem Staat auch bei Vorliegen von Marktversagen keineswegs zwingend die Rolle einer „Produktionseinheit“ zu; die in der Theorie abgeleiteten staatlichen Aufgaben beziehen sich auf die *Bereitstellung* und nicht auf die *Eigenerstellung* von Leistungen (z. B. *Musgrave* 1959), obwohl der Staat in fast allen Industrieländern eine maßgebliche Funktion bei der Erstellung öffentlicher Leistungen einnimmt. Die Verwaltung umfasst „im weiteren Sinne“ sämtliche Einrichtungen des Staates, die mit der Produktion und/oder der Organisation der Bereitstellung öffentlicher Leistungen beauftragt sind; sie kann daher als Produktionseinheit des Sektors Staat aufgefasst werden.<sup>13</sup>

Der im Prozess der Leistungserstellung im Staatssektor entstehende laufende Aufwand ist in Abbildung 3.1 illustriert. Während bis 1990 Personal- und Sachaufwand mit 6,3 Prozent bzw. 6,4 Prozent p.a. dynamisch zugenommen haben, ist das Wachstum der Arbeitnehmerentgelte Mitte der 1990er Jahre spürbar abgeflacht, auch der Anstieg der Sachausgaben ist weniger stark ausgefallen. Über den Zeitraum 1991-2010 beträgt das jahresdurchschnittliche Wachstum der Personalentgelte 1,7 Prozent, jenes der Sachaufwendungen liegt bei drei Prozent. Dies ist ein Indiz dafür, dass durch ein *outsourcing*, z. B. von Supportleistungen, Personal- durch Sachaufwand substituiert wurde. Auffallend ist der nominelle Ausgabenanstieg bei Personal- und Sachausgaben um 13,5 Milliarden Euro im Jahr 2009. In Summe sind Ausgaben für die Leistungserstellung im Staatssektor zwischen 1991 und 2010 um 2,2 Prozent p.a. gewachsen.

13 Verwaltung beinhaltet in diesem Begriffsverständnis die Leistungspalette von Gesetzgebung, Verteidigung, Justiz- und Polizeidiensten bis zur Leistungserbringung im Bildungs-, Gesundheits- oder Sozialwesen, sofern die Einheiten dem Staatssektor (im Sinne der VGR) zugerechnet und Leistungen direkt an die Bürger gegeben werden.



Abbildung 3.1:

**Personal- und Sachaufwand im Staatssektor (in Mrd. €), 1970-2010**

Quelle: WIFO-Berechnungen EUROSTAT, OECD.

In Übersicht 3.1 ist die Entwicklung der Arbeitsentgelte nach funktionalen Aufgabenbereichen in Milliarden Euro zu aktuellen Preisen dargestellt. Dabei sind die Personalausgaben im Bereich „Innere Sicherheit“ (v. a. Polizei, Justiz) im Jahresmittel um 2,6 Prozent p.a. gewachsen, über den Zeitraum 1991-2009 ist dies ein Anstieg um 59,1 Prozent. Auch der Personalaufwand in der funktionalen Ausgabenkategorie „Soziale Sicherung“ (v. a. Sozialversicherungen) ist mit 2,4 Prozent p.a. (+53,6 Prozent von 1991-2009) deutlich gewachsen. Der Zuwachs des Personalaufwands in der Allgemeinen Verwaltung und im Bereich

Bildung fällt mit 1,7 Prozent p. a. bzw. 1,9 Prozent p.a. erheblich schwächer aus. Rückläufig sind Personalkosten für Verteidigung (-0,5 Prozent).<sup>14</sup>

Die Abgrenzung der öffentlichen Verwaltung nach NACE<sup>15</sup> („Wirtschaftszweig Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung“) weist jene Personalausgaben aus, die in den Kernbereichen staatlichen Handelns entstehen.<sup>16</sup> Der Personalaufwand ist hier zwischen 1991 und 2009 von 79 Milliarden Euro auf 109 Milliarden Euro um jährlich 1,8 Prozent und insgesamt um 37,9 Prozent angestiegen.

14 Der Personalaufwand des Staatssektors im Gesundheitswesen ist hier unter „Sonstige“ subsumiert und belief sich 2009 auf 1,2 Milliarden Euro, mit seit 1991 fallender Tendenz. Hintergrund ist, dass große Teile des Gesundheitssektors (insbesondere die meisten Krankenhäuser) formal nicht dem Sektor Staat, sondern dem Sektor Unternehmen zugerechnet werden. Ausgaben für Gesundheit sind entsprechend auch vor allem staatliche Transfers (Sachtransfers, monetäre Transfers und Subventionen); der Anteil der Personalausgaben an den Gesundheitsausgaben des Staatssektors beläuft sich auf unter ein Prozent. In Ländern mit Nationalen Gesundheitsdiensten wie Großbritannien oder Schweden machen Personalausgaben etwa die Hälfte der staatlichen Gesundheitsausgaben aus.

15 Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne.

16 Dazu gehören Gesetzgebung, Finanzverwaltung, Verteidigung, öffentliche Sicherheit und Ordnung, auswärtige Angelegenheiten sowie die Sozialversicherung. Nicht zur Kernverwaltung zählen die ausführenden Tätigkeiten im Bildungswesen (z.B. Lehrer, Professoren), Gesundheitswesen (z. B. Ärzte, Pfleger) oder Sozialwesen. Die Administration dieser Tätigkeiten wird zur öffentlichen Kernverwaltung gerechnet.

## Übersicht 3.1:

**Arbeitsentgelte im Sektor Staat, funktionale Aufteilung (in Mrd. €), 1991-2009**

	Allg. Verwaltung	Verteidig.	Innere Sicherheit	Bildung	Soziale Sicherung	Sonstige	Insgesamt	darunter: Kernverwaltung
<b>1991</b>	22,4	14,9	17,3	42,3	17,6	20,7	135,1	79,1
<b>1995</b>	26,9	14,1	22,6	52,7	21,7	23,8	161,7	95,1
<b>2000</b>	27,0	13,9	24,8	56,4	22,8	21,3	166,1	99,5
<b>2005</b>	27,6	13,2	26,3	57,7	24,3	19,8	168,9	102,3
<b>2006</b>	28,3	12,9	26,4	57,6	24,7	18,5	168,3	102,6
<b>2007</b>	28,3	13,0	26,5	57,6	24,9	18,0	168,3	102,8
<b>2008</b>	28,8	13,3	26,6	57,9	25,6	18,6	170,7	104,7
<b>2009</b>	30,1	13,6	27,5	60,0	27,0	19,4	177,6	109,1
<b>1991-2009</b>	<b>+34,7 %</b>	<b>-8,5 %</b>	<b>+59,1 %</b>	<b>+41,8 %</b>	<b>+53,6 %</b>	<b>-6,4 %</b>	<b>+31,4 %</b>	<b>+37,9 %</b>

Quelle: WIFO-Berechnungen nach EUROSTAT.

### 3.3 Beschäftigung im Staatssektor

Die Erfassung der Beschäftigungsentwicklung im Staatssektor ist mit einer ganzen Reihe von Problemen verbunden. Die VGR-kompatible Beschäftigtenstatistik ist bisweilen lückenhaft und im internationalen Vergleich nur vorsichtig verwendbar.<sup>17</sup> Nationale Beschäftigungsstatistiken beruhen auf formal-juristischen Abgrenzungen des öffentlichen Dienstes. Diese Statistiken sind insbesondere im Längsschnitt oft nicht konsistent und beruhen bisweilen auf uneinheitlichen Abgrenzungskonzepten; für einen internationalen Vergleich sind sie grundsätzlich ungeeignet.

In Abbildung 3.2 sind Beschäftigtenzahlen (in 1.000 Personen) im gesamten Sektor Staat, im Kernbereich des Staates (Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung) und im Aggregat der anderen volkswirtschaftlichen Sektoren auf der Basis VGR-kompatibler Daten dargestellt. Die Beschäftigung im Sektor Staat hat in Deutschland ausweislich der OECD-Daten zwischen 1991 und 2008 von 5,25 Millionen auf 4,25 Millionen

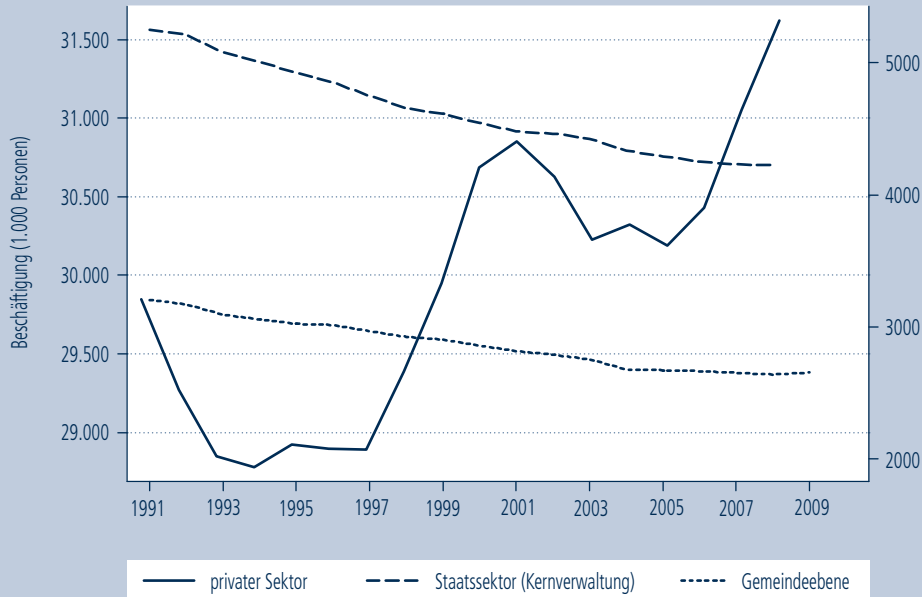
Personen abgenommen; der private Sektor verzeichnet einen Anstieg von 29,8 Millionen auf 31,6 Millionen. Die Beschäftigtenzahl der Kernverwaltung hat 1991-2009 von 3,2 Millionen auf 2,65 Millionen Personen abgenommen. Der Anteil der im Staatssektor beschäftigten Personen an der Gesamtbeschäftigung ist von 14,9 Prozent (1991) auf 11,8 Prozent (2008), für die Kernverwaltung von 9,1 Prozent (1991) auf 7,4 Prozent (2009) zurückgegangen. Für die Kategorien der COFOG-Rechnung sind keine Zahlen verfügbar.

Auch die (nicht direkt mit der VGR kompatiblen) Daten der nationalen Personalstatistik des öffentlichen Dienstes des Statistischen Bundesamtes bestätigen den Trend eines längerfristig rückläufigen Beschäftigungsstandes im öffentlichen Dienst (Übersicht 3.2). Das Personal der Gebietskörperschaften (in Köpfen) wurde danach zwischen 1991 und 2010 von 5,2 Millionen auf 3,7 Millionen Personen um über 30 Prozent reduziert; die Verschiebungen durch Änderungen bei Bahn, Post und im mittelbaren öffentlichen Dienst sind dabei nicht berücksichtigt.

<sup>17</sup> Es existiert keine Meldepflicht der Beschäftigtenzahlen im Staatssektor an EUROSTAT.

Abbildung 3.2:

**Beschäftigung im Staatssektor und im privaten Sektor (1.000 Pers.), 1991-2009**



Quelle: WIFO-Berechnungen, OECD, EUROSTAT.

Übersicht 3.2:

**Personalstand im Staatssektor (formal-juristische Abgrenzung, in 1.000 Personen), 1991-2010**

Gebietskörperschaften								
Jahr	Insgesamt (ohne Bahn, Post, mittelbarer Dienst)	darunter in Teilzeit	insgesamt	Bund	Länder	Gemeinden	Zweckverb.	Insgesamt (inkl. Bahn, Post, mittelbarer Dienst)
1991	5.275,3	886,1	5.219,8	652,0	2.572,0	1.995,9	55,5	6.737,8
1995	4.801,3	1.006,7	4.735,4	546,3	2.453,4	1.735,6	65,9	5.371,0
2000	4.347,3	1.102,0	4.277,5	502,0	2.273,3	1.502,2	69,8	4.908,9
2005	3.896,0	1.160,5	3.836,0	481,4	2.076,9	1.277,8	60,0	4.599,4
2006	3.848,3	1.169,3	3.792,7	477,0	2.054,5	1.261,2	55,6	4.576,0
2007	3.712,8	1.139,9	3.657,6	474,2	1.948,2	1.235,1	55,2	4.540,6
2008	3.667,8	1.131,0	3.611,7	462,2	1.929,1	1.220,4	56,1	4.505,1
2009	3.673,8	1.139,6	3.617,3	460,4	1.921,5	1.235,3	56,5	4.547,6
2010	3.696,6	1.179,0	3.639,5	457,3	1.940,7	1.241,5	57,2	4.586,1
<b>1991/2010</b>	<b>-29,9%</b>	<b>+33,1%</b>	<b>-30,3%</b>	<b>-29,9%</b>	<b>-24,5%</b>	<b>-37,8%</b>	<b>+3,0%</b>	<b>-31,9%</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt 2011, Personal des öffentlichen Dienstes, FS 14, Reihe 6.

Ausweislich der Personalstatistik fiel der Beschäftigungsrückgang bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden mit -38 Prozent besonders stark aus; der Bund reduzierte um knapp 30 Prozent, während die Länder 2010 einen um fast 25 Prozent geringeren Personalstand als 1991 ausweisen. Der Rückgang wurde begleitet von einer kräftigen Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung im Staatssektor von 16,8 Prozent (1991) auf immerhin 31,9 Prozent (2010) der Beschäftigtenzahl.

### 3.4 Entwicklung der Entlohnung im Staatssektor

Die Übersicht 3.3 stellt die durchschnittliche jährliche Veränderungsrate der Tarifverdienste in der Verwaltung (Gebietskörperschaften, Sozialversicherung) der Veränderung der Verdienste

nach Tarif in der Gesamtwirtschaft seit 1991 gegenüber. Bis zum Jahr 2000 fallen die jährlichen Zuwachsraten in der Verwaltung (mit einer Ausnahme) im alten Bundesgebiet stets geringer aus als im Mittel der Gesamtwirtschaft. In den neuen Bundesländern (Daten liegen hier nur ab 1997 vor) fielen die Steigerungen stets höher aus als im Westen und in zwei von vier Jahren auch höher als in der Gesamtwirtschaft der Neuen Länder. Für Gesamtdeutschland liegen Daten ab 2000 vor. Es finden sich in drei von elf Jahren stärkere Zuwächse der Tarifverdienste in der Verwaltung als in der Gesamtwirtschaft; vor allem in Jahren mit einem schwächeren Wirtschaftswachstum (2003/04 bzw. 2008/09).

Die Tarifentwicklungen zeigen nicht, dass es im öffentlichen Sektor dienstaltersabhängige Verdienstanstiege gibt, die die Schere in der Einkommensentwicklung zum privaten Sektor verklei-

Übersicht 3.3:

#### Jährliche Veränderung der Tarifverdienste (in % gg. Vorjahr), 1991-2010

	Deutschland West		Deutschland Ost		Deutschland gesamt	
	Gebietsk., Sozialvers.	Gesamtwirtschaft	Gebietsk., Sozialvers.	Gesamtwirtschaft	Gebietsk., Sozialvers.	Gesamtwirtschaft
1991	5,9	6,0				
1992	5,1	5,7				
1993	3,4	3,8				
1994	1,0	2,0				
1995	3,5	3,6				
1996	1,3	2,3				
1997	0,7	1,4	1,0	2,7		
1998	1,5	1,7	2,9	2,5		
1999	2,9	2,9	4,0	3,4		
2000	1,8	2,4	2,1	2,3	1,9	2,4
2001					1,8	2,1
2002					2,1	2,7
2003					3,0	2,5
2004					1,8	2,0
2005					0,9	1,6
2006					0,5	1,5
2007					0,6	2,2
2008					4,4	2,9
2009					3,7	2,6
2010					0,9	1,8

Quelle: WSI-Tarifarchiv (download 30.08.2011: [http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv\\_6780.htm](http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_6780.htm)).

nen und damit die Personalkosten der öffentlichen Arbeitgeber erhöhen.

In Ermangelung längerer Zeitreihen für einen Lohnindex im öffentlichen Sektor, der auch VGR-kompatibel ist, werden die Personalkosten je Beschäftigten aus den Datenreihen für die Arbeitnehmerentgelte und Beschäftigtenzahlen konstruiert. Da für Deutschland keine Reihen über Vollzeitäquivalente im Staatssektor bzw. in der Kernadministration verfügbar sind, zeigen die Ergebnisse keine Veränderungen durch die stärkere Inanspruchnahme von Teilzeitarbeit im Staatssektor. Dennoch ist insgesamt eine Trendaussage möglich.

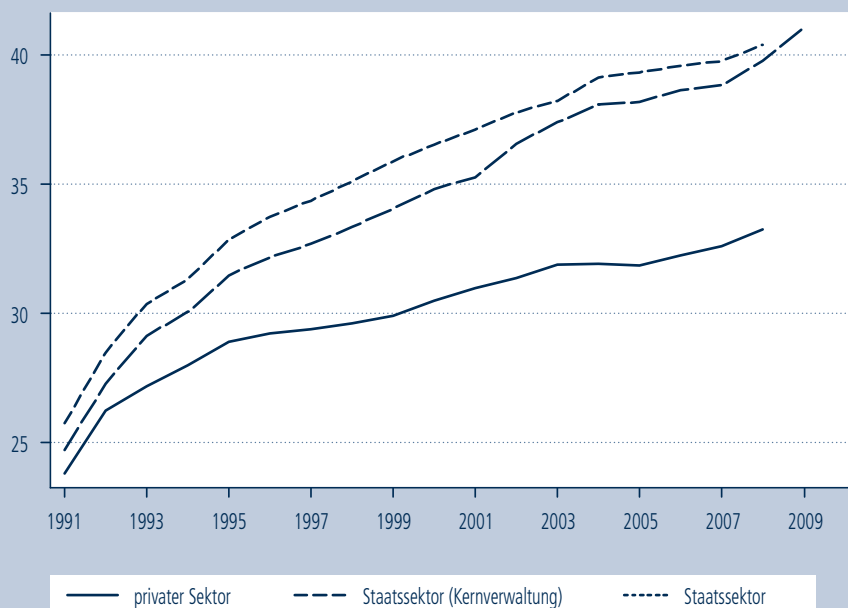
Abbildung 3.3 vergleicht die Entwicklung der nominellen Arbeitskosten je Beschäftigten im Staatssektor bzw. in der Kernverwaltung mit jener im privaten Sektor. Dabei zeigt sich, dass die Arbeitsentgelte je Beschäftigtem im Staatssektor im Mittel höher sind als im Nicht-Staatssektor; dies kann darauf zurückzuführen sein, dass Beschäftigte des öffentlichen Dienstes im Durchschnitt einen höheren Qualifikationsgrad aufweisen als

der Durchschnitt der anderen Wirtschaftszweige. Zwischen 1991 und 2008 sind die Arbeitsentgelte pro Kopf im Sektor Staat (in der Abgrenzung nach ESVG 1995) um jahresdurchschnittlich 2,7 Prozent gewachsen; im privaten Sektor um 2,0 Prozent. In der Kernverwaltung stiegen die Arbeitsentgelte je Beschäftigten sogar um 2,8 Prozent p.a. an. Der stärkere Zuwachs im Staat entspricht dem allgemeinen Trend in Euro-Ländern seit Beginn der 1990er Jahre (*Lamo/Perez/Schuknecht 2008*).

Insgesamt deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass der merkbare Beschäftigungsrückgang im Staat seit Beginn der 1990er Jahre von einem stärkeren Anstieg der Pro-Kopf-Entgelte (im Vergleich zum privaten Sektor) teilweise kompensiert wurde; der Effekt lässt sich jedoch nur schwer quantifizieren. Berücksichtigt man, dass der Anteil der Teilzeitbeschäftigten im Staat ausgebaut wurde, so unterzeichnet die Grafik die Entwicklung sogar noch. Da gleichzeitig die allgemeine Tarifentgeltsteigerung im öffentlichen Bereich nicht bedeutend stärker als im privaten Sektor ausgefallen ist, könnte der Anstieg der Effektiv-

Abbildung 3.3:

**Arbeitsentgelt je Beschäftigter (in 1.000 €): gesamter Staatssektor, Kernverwaltung, Nicht-Staatssektor, 1991 - 2008 (2009)**



Quelle: WIFO-Berechnungen, OECD, EUROSTAT.

verdienste je Beschäftigten im Staat auf andere Faktoren zurückzuführen sein:

- Die Entlohnungsschemata im öffentlichen Dienst begünstigen die höhere Dynamik durch dienstaltersbedingte „automatische“ Vorstufungen im Verdienstschema.
- Der Anteil der höher Qualifizierten im öffentlichen Dienst ist überdurchschnittlich hoch. So belief sich nach Berechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft (*Anger/Konegen-Grenier* 2008) der Akademikeranteil an allen Erwerbstätigen in der Branche „Öffentliche Verwaltung“ im Jahr 2005 auf 24,6 Prozent, in der Branche „Erziehung und Unterricht“, die ebenfalls überwiegend dem Staatssektor zugerechnet wird, sogar auf 53,2 Prozent. Der Mittelwert über alle Branchen war 16,5 Prozent.
- Die Praxis des Stellenabbaus durch Verzicht auf Nachbesetzungen von Bediensteten, die in den Ruhestand gehen, zieht eine zunehmend ältere Beschäftigungsstruktur nach sich, die in Verbindung mit altersabhängigen Entgeltsystemen die Dynamik noch verschärft. So ist der Anteil der über 50-Jährigen an den Gesamtbeschäftigten im Bundesdienst von 35,8 Prozent im Jahr 2000 auf 42,2 Prozent im Jahr 2009 gestiegen – der fünfthöchste Wert in der OECD und um 14,2 Prozentpunkte höher als im Mittel des gesamten Arbeitsangebots (OECD 2011a).

### 3.5 Sachaufwand (Intermediärkonsum)

Die zweite wichtige Komponente der laufenden Produktionsaufwendungen im Staat sind die Sachausgaben, oder – im technischen Terminus der VGR – der „Intermediärkonsum“. Dieser umfasst sowohl den Kauf von Sachleistungen als auch von Dritten erbrachte Dienstleistungen (z.B. Mieten, Reinigungsleistungen, Bankdienste usw.) für den laufenden Produktionsprozess. Sachausgaben machen 2010 knapp zwei Drittel (64 Prozent) der Personalaufwendungen aus. Zu

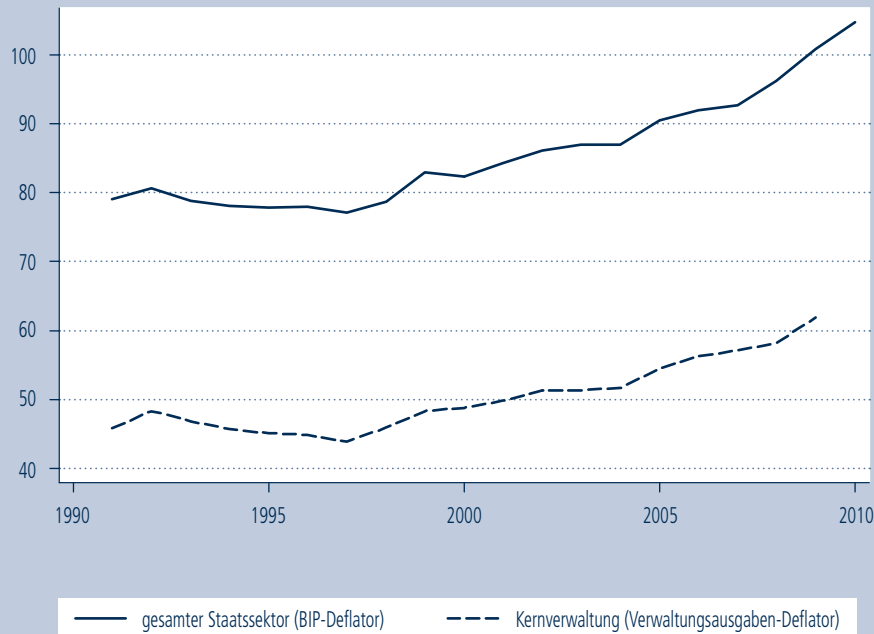
Beginn der 1990er Jahre lag der Wert bei 50 Prozent. Die innere Struktur der Produktionsausgaben im Staatssektor hat sich somit in Richtung „Fremdbezug“ verschoben.

Öffentliche Leistungen können von staatlichen Einheiten selbst erstellt und bereitgestellt als auch von nicht-staatlichen Anbietern indirekt bezogen werden. Aus ökonomischer Sicht sollte (bei gleicher Versorgungsqualität) die Organisation der Produktion so erfolgen, dass die Summe aus Produktions- und Organisationskosten minimiert wird. Im Kern stellt sich damit die Frage nach der (ökonomisch) optimalen Leistungstiefe des Staates, das Problem des *make or buy* im öffentlichen Sektor. In zahlreichen Arbeiten zum *New Public Management* wird dabei die Auffassung vertreten, dass speziell für jene Aufgaben, die von geringer Spezifität und strategischer Relevanz sind, eine Auslagerung an private Anbieter erfolgen könne, von denen man eine effiziente Bereitstellung erwartet (z.B. *Naschold* 1995; *Schedler/Proeller* 2006). Für viele Leistungen auf allen Ebenen des föderativen Staates wurde daher auch in der jüngeren Vergangenheit der Produktionsprozess ausgelagert.

In Relation zur Wirtschaftsleistung blieb der Sachaufwand im gesamten Staatssektor seit den 1990er Jahren weitgehend konstant. Bereinigt mit dem BIP-Deflator ist der Intermediärkonsum des Sektors Staat gemessen in Preisen des Jahres 2000 von 79,1 Milliarden Euro (1991) auf 104,6 Milliarden Euro (2010) um 32,3 Prozent angestiegen (Abbildung 3.4).

Eine Darstellung der Preiseffekte ist – mangels verfügbarer Indizes – nur eingeschränkt für den Bereich der Kernverwaltung möglich (Verwaltungssachausgaben-Deflator). Es zeigt sich aber, dass spätestens ab 2000 der Preisindex für die Verwaltungssachausgaben langsamer als der BIP-Deflator gestiegen ist. Das ist ein Indiz dafür, dass tatsächlich Mengeneffekte einen etwas stärkeren Einfluss als Preiseffekte hatten.

Abbildung 3.4:

**Sachaufwand (real in Mrd. € zu Preisen 2000), 1991-2009**

Quelle: WIFO-Berechnungen, OECD, EUROSTAT.

### 3.6 Staatliche Investitionen

Öffentliche Investitionen werden als wesentliche Determinante des Wirtschaftswachstums gesehen. Eine qualitativ hochwertige materielle Infrastruktur ist nach herrschender Auffassung als produktivitätssteigernder Inputfaktor für privatwirtschaftliche Produktionsprozesse wichtige Voraussetzung für eine positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung.<sup>18</sup> Allerdings scheinen frühe Studien zum Thema (*Aschauer* 1989) die positiven Wachstums- und gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswirkungen von Investitionen in die Infrastruktur zu überzeichnen. Zu wenig Berücksichtigung finden nach *Romp/de Haan* (2007) umgekehrte Kausalitäten, die von der wirtschaftlichen Entwicklung zur Infrastrukturausstattung gerichtet sind. Darüber hinaus wird vorgebracht, dass bisweilen wenig effiziente, aber prestigeträchtige

oder überdimensionierte Investitionsprojekte aus wahltaktischen Überlegungen initiiert werden (z. B. *Cadot/Roeller/Stephan* 2006; *Stephan* 2007).

Das Volumen der vom Staat getätigten Bruttoinvestitionen hat in Deutschland seit den 1980er Jahren beträchtlich abgenommen (siehe Abbildung 3.5). Preisbereinigt mit dem BIP-Deflator haben die Bruttoinvestitionen in Preisen des Jahres 2000 von 45 Milliarden Euro (1974) auf 35 Milliarden Euro (2010) abgenommen. Der schon vor der Wiedervereinigung einsetzende Abwärtstrend wurde allerdings zu Beginn der 1990er Jahre – speziell infolge des erheblichen Infrastrukturinvestitions-Nachholbedarfs der Neuen Länder – kurzfristig unterbrochen, setzte sich jedoch ab 1992 mit beträchtlicher Dynamik bis zum Jahr 2005 fort. Seither ist ein realer Anstieg der staatlichen Investitionen um über fünf Milliarden Euro festzustellen, der am aktuellen Rand auf konjunk-

18 Überblick bei European Commission, 2003, Romp/de Haan, 2007. Davon abzugrenzen ist die immaterielle Infrastruktur eines Landes, die vor allem auf das rechtlich-regulative Umfeld des wirtschaftlichen und sozialen Handelns abstellt.



turpolitische Programme in der Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen ist. Insgesamt belief sich der preisbereinigte Rückgang der staatlichen Investitionen zwischen 1991 und 2010 auf 24,4 Prozent.

Für die Jahre ab 1991 ist in der VGR ein Deflator verfügbar, der Preisentwicklungen bei staatlichen Investitionen abbildet (Abbildung 3.6). Stellt man diesen Index dem BIP-Deflator gegenüber, zeigt sich, dass die staatlichen Investitionsgüterpreise eher schwächer als der BIP-Deflator gestiegen sind. Zwischen 1991 und 2010 belief sich der Anstieg der staatlichen Investitionsgüterpreise auf 10,4 Prozent, wogegen der BIP-Deflator um 27,5 Prozent gewachsen ist. Insofern ist auch der reale Rückgang der Investitionen, berechnet mit dem BIP-Deflator, überzeichnet. Berechnet mit dem alternativen Deflator fällt der Rückgang 1991-2010 mit 12,8 Prozent dennoch nicht unbeträchtlich aus.

Die Betrachtung der Bruttoanlageinvestitionen des Staatssektors stellt indes nur eine grobe

Annäherung an die öffentlichen Infrastrukturinvestitionen dar. Auf der einen Seite werden in dieser Größe sämtliche im Staatssektor gebuchten Investitionen ausgewiesen, also auch jene Investitionsausgaben, die z. B. für die allgemeine öffentliche Verwaltung getätigt werden. Nicht alle Investitionen des Staatssektors sind mithin Infrastrukturinvestitionen. Auf der anderen Seite wird die Infrastruktur nicht nur durch den Staat, sondern auch durch Unternehmen bereitgestellt, die, wie z. B. im Bereich Telekommunikation oder Bahn, formal dem privaten Sektor zugerechnet werden. Die Statistik ist überdies dadurch verzerrt, dass durch budgetäre Ausgliederungen die dem Staatssektor zugeordneten Investitionen im Laufe der Zeit immer weiter abgenommen haben. Neue Finanzierungsformen für öffentliche Investitionen, wie z. B. Public-Private-Partnerships, erschweren die Zurechnung zum Staatssektor und verzerren die ausgewiesenen Werte sowohl im Längsschnitt also auch im Ländervergleich.<sup>19</sup>

Abbildung 3.5:

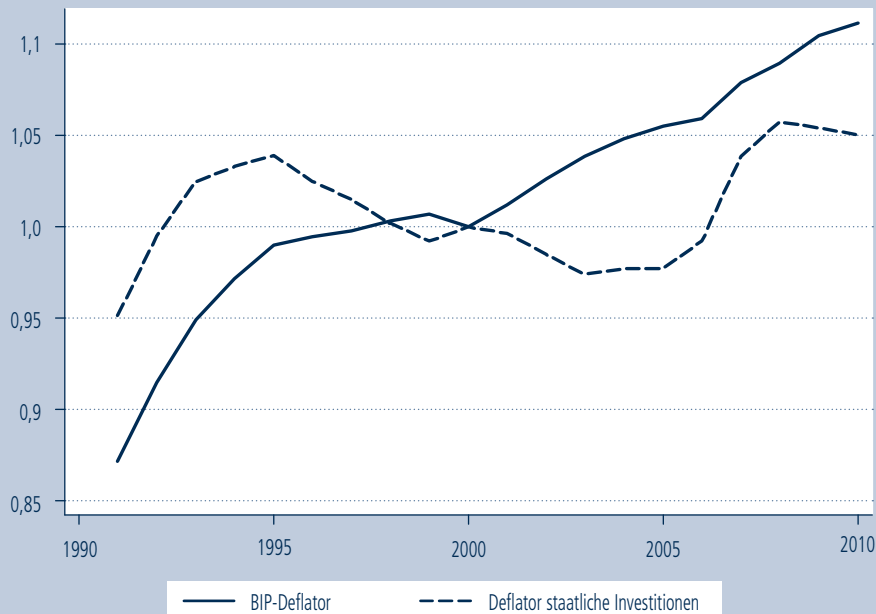
#### Staatliche Bruttoinvestitionen (in Mrd. €, zu Preisen 2000, BIP-Deflator), 1970 - 2010



Quelle: WIFO-Berechnungen, OECD, EUROSTAT.

<sup>19</sup> Auf PPP wird aktuell in Deutschland allerdings nur in sehr geringem Maße zurückgegriffen.

Abbildung 3.6:

**Preisentwicklung staatliche Bruttoinvestitionen (BIP-Deflator vs. Deflator für staatliche Investitionen), 1970-2010**

Quelle: WIFO-Berechnungen, OECD, EUROSTAT.

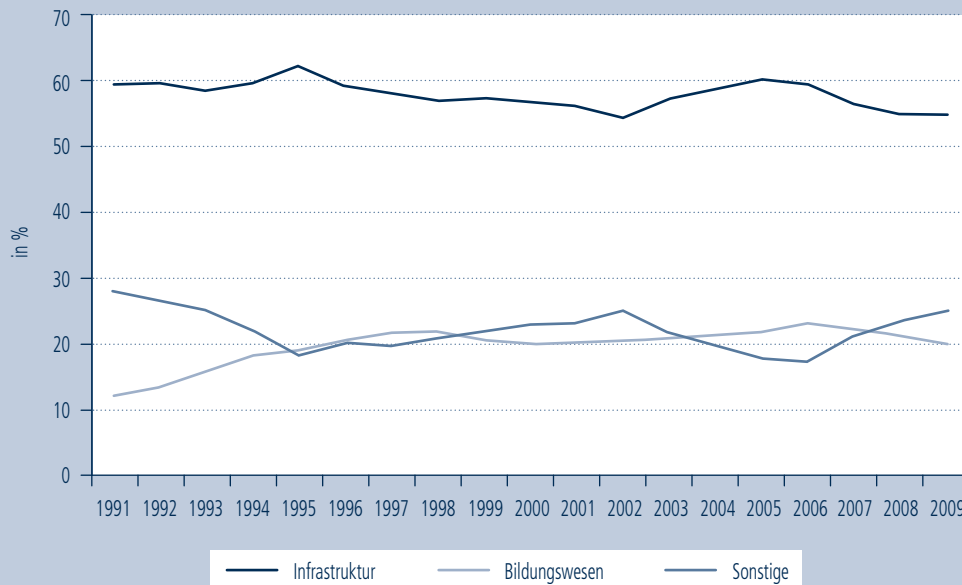
Wenngleich eine allgemein anerkannte statistische Definition der Infrastrukturinvestitionen nicht existiert, kann die strukturelle Entwicklung der im Staatssektor ausgewiesenen Ausgaben unter Zuhilfenahme der COFOG-Datenreihen vorgenommen werden. Als Investitionen in die Infrastruktur werden die Investitionen in den Bereichen „Wirtschaftliche Angelegenheiten“, „Umwelt“ und „Kommunale Angelegenheiten“ eingeordnet. Abbildung 3.7 zeigt, dass (bei sinkenden Gesamtinvestitionen) der Anteil der Infrastrukturinvestitionen an den gesamten Investitionen des Staatssektors seit 1991 bei 60 Prozent, mit nur leicht fallender Tendenz, liegt. Der Anteil der Investitionen im Bildungsbereich hat sich dem gegenüber von knapp über zehn Prozent auf rund 20 Prozent fast verdoppelt. Die im Staatssektor erfassten Investitionen in anderen Bereichen (darunter Polizei, Verteidigung, Justiz oder Kultur) sind anteilmäßig ebenfalls leicht gesunken. Insgesamt deuten die Daten aber nicht

darauf hin, dass der Rückgang der staatlichen Investitionen in den vergangenen 20 Jahren einseitig zu Lasten der materiellen Infrastruktur erfolgt ist.

Eine weitere Erklärung für den Rückgang der staatlichen Bruttoinvestitionen könnte sein, dass höher entwickelte Volkswirtschaften über eine leistungsfähige und qualitativ hochwertige Infrastruktur verfügen. Erweiterungsinvestitionen sind in geringerem Umfang erforderlich, wenn der optimale öffentliche Kapitalbestand bereits erreicht ist. Primär sollten Investitionen in den Erhalt der Infrastrukturqualität vorgenommen werden, damit sich die Nutzungsqualität nicht verschlechtert und Überlastprobleme gemildert werden.<sup>20</sup> Die Nettoinvestitionen (Differenz zwischen Bruttoinvestitionen und den Abschreibungen auf Kapitalgüter) des Staatssektors in Relation zum BIP haben in Deutschland jedoch seit 1970 ebenfalls kontinuierlich abgenommen; seit 2003 sind sie sogar negativ. Selbst wenn man

<sup>20</sup> Ersatzinvestitionen können oft über Jahre hinausgezögert werden, ohne dass sich die Qualität des Infrastruktursystems unmittelbar und spürbar verschlechtern würde.

Abbildung 3.7:

**Struktur der Investitionen des Staates (in % der gesamten Investitionen), 1991 - 2009**

Quelle: WIFO-Berechnungen, OECD, EUROSTAT.

die Mängel der Erfassung in Betracht zieht, ist die Entwicklung nur dann unbedenklich, wenn der öffentliche Kapitalstock „überoptimal“ groß ist.<sup>21</sup> Valide Schätzungen über den öffentlichen Kapitalstock liegen freilich nicht vor.

### 3.7 Fazit

Die laufenden Produktionsausgaben zur Erstellung öffentlicher Leistungen im Staatssektor sind seit der Wiedervereinigung in Relation zur Wirtschaftsleistung rückläufig. Treibende Kraft hinter dieser Entwicklung ist ein signifikanter Personalabbau im Staatssektor auf allen Ebenen, der allerdings im Hinblick auf eine mögliche Überdimensionierung der öffentlichen Verwaltung in den Neuen Bundesländern erklärt werden könnte. Vorstellbar ist, dass der Personalabbau von der Ausweitung der Nutzung von IKT (e-Government) und weiteren innovativen Reformen begleitet wurde, die sich auf die Produktivität im Staatssektor positiv auswirken können.<sup>22</sup>

Wenngleich die Tarifverdienste im öffentlichen Sektor in der Regel langsamer gewachsen sind als im Rest der Wirtschaft, haben sich die Personalkosten (Arbeitsentgelte) im Staatssektor dynamischer entwickelt als im privaten Sektor.

Ausgaben für Vorleistungen (Sachaufwand, Intermediärkonsum) sind in Relation zum BIP über den Zeitraum 1991-2008 weitgehend konstant geblieben. Die Analysen zeigen, dass zu dieser Entwicklung gestiegene Bezugspreise der Vorleistungen nur geringfügig beigetragen haben. Die „mengenmäßige“ Zunahme der zugekauften Leistungen deutet auf die verstärkte Nutzung von outsourcing hin. Auch die Entwicklung der Investitionen wird von den Effekten budgetärer Auslagerungen und vermutlich auch der verstärkten Nutzung von alternativen Finanzierungs- und Betreibermodellen in Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor beeinflusst. Der Rückgang der in der VGR-Statistik ausgewiesenen Investitionen des Staates ist mit hoher Wahrscheinlichkeit daher etwas überzeichnet, kann aber aufgrund fehlenden Datenmaterials nicht quantifiziert werden.

21 Hinzu kommt noch, dass die Vermögensposition des Staates durch regelmäßige Verkäufe v. a. von Liegenschaften verringert wird.

22 Ungeachtet der Schwierigkeiten bei der Produktivitätsmessung im Staatssektor würde dies freilich auch in grundlegendem Widerspruch zur These von Baumol (1967) stehen, wonach Produktivitätsfortschritte im öffentlichen Sektor weit geringer ausfallen.

## 4. Die Entwicklung der Transfers an Haushalte

### 4.1 Einleitung

Mit über 56 Prozent der gesamten Staatsausgaben sind Transferleistungen an Privathaushalte die mit Abstand bedeutendste Ausgabenkategorie im Jahr 2010. Das Gesamtvolumen der Transfers belief sich 2010 nominell auf 655 Milliarden Euro, wovon 204 Milliarden Euro auf soziale Sachtransfers und 451 Milliarden Euro auf monetäre Sozialleistungen entfielen. Die in Abgrenzung der VGR ausgewiesenen Transfers an Haushalte umfassen u. a. so unterschiedliche Ausgabenkategorien wie Renten und Pensionen, Familienleistungen, Arbeitslosenunterstützung oder Gesundheitsleistungen.<sup>23</sup> Aus dieser unvollständigen Aufzählung ist auch ersichtlich, dass ein erheblicher Teil der in der VGR als „Transfers an Haushalte“ ausgewiesenen Staatsausgaben nicht steuer-, sondern sozialbeitragsfinanziert ist. Dabei handelt es sich in beiden Fällen zwar um Zwangsabgaben, bei den beitragsfinanzierten Leistungen spielt jedoch teilweise ein Äquivalenzgedanke hinein.

Die (unten noch näher diskutierte) Dynamik der Transferausgaben in Deutschland macht die Trennung von Mengen- und Preiseffekten besonders relevant:

- In diesem Kontext beziehen sich „Mengeneffekte“ auf die Entwicklung des Kreises der Bezieher von bestimmten Transfers. Die Größe des Empfängerkreises wird dabei zum Teil exo-

gen, also etwa durch die gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktentwicklung, bestimmt. Zu einem anderen, nicht unerheblichen, Anteil gehen die Mengeneffekte aber auch auf die gesetzliche Definition des Kreises der Anspruchsberechtigten durch die Politik zurück.

- „Preiseffekte“ beziehen sich demgegenüber hier (teilweise ausgenommen sind die Transfers im Gesundheitswesen) nicht auf die „Kosten/Inputpreise“ für die Inanspruchnahme von Ressourcen durch den Staat, sondern auf von der Politik selber gesetzlich fixierte Leistungsgrößen, z. B. die Pensionshöhe oder die Höhe der Regelsätze im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Vor diesem Hintergrund ist die Analyse der Preis- und Mengeneffekte bei den Transfers an Haushalte in Kapitel 4 wie folgt aufgebaut: In Abschnitt 4.2 wird zunächst die Struktur der Transfers diskutiert. Abschnitt 4.3 beschäftigt sich mit dem fiskalisch bedeutendsten Teil, den Ausgaben für Renten und Pensionen. Die Transfers im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit und sozialer Grundsicherung (Abschnitt 4.4) und im Gesundheitswesen (Abschnitt 4.5) werden anschließend behandelt, gefolgt von familienbezogenen Transfers (Abschnitt 4.6) und staatlichen Transferleistungen im Zusammenhang mit der Berufsausbildung (Abschnitt 4.7). Das Kapitel wird durch ein Fazit abgeschlossen (Abschnitt 4.8).

<sup>23</sup> In diesem Kontext ist auch herauszustellen, dass die in VGR-Systematik ausgewiesenen Transferleistungen nicht mit dem Sozialbudget identisch sind, in das von staatlichen Stellen erbrachte Dienstleistungen, steuerliche Leistungen sowie Leistungssysteme der (privaten) Arbeitgeber (z. B. Entgeltfortzahlungen) im Sozialbereich einfließen. Darüber hinaus sind im Hinblick auf Einkommenstransfers die Zahlen des Sozialbudgets bisweilen definitorisch anders abgegrenzt als die Angaben der Sozialversicherungsträger oder Angaben der Finanzstatistik zu einzelnen Sozialleistungen. Dem entsprechend sind die im Sozialbudget ausgewiesenen Ausgaben stets höher als die in der VGR verzeichneten Transfers. Für 2009 werden im Sozialbudget z. B. 754 Milliarden Euro verzeichnet, die Transfers nach VGR beliefen sich dagegen auf 640 Milliarden Euro.

## 4.2 Struktur der Transferausgaben an Haushalte im Überblick

Die Gesamtausgaben für Transfers an private Haushalte sind zwischen 1970 und 2010 nominal von 58,2 Milliarden Euro (1970) auf 654,7 Milliarden Euro (2010) angestiegen. Der Anstieg verlief relativ kontinuierlich (solide Linie in Abbildung 4.1, linke Achse). Vom Gesamtvolumen 2010 entfielen 204 Milliarden Euro auf Sachtransfers und 451 Milliarden Euro auf monetäre Sozialleistungen. Gegenüber 1991 haben sich die Ausgaben etwa verdoppelt, wobei der Anstieg der monetären Transfers mit jahresdurchschnittlich 3,9 Prozent stärker ausgefallen ist als bei den Sachtransfers (3,5 Prozent). Gemessen in Ausgaben je Einwohner ist dies ein Zuwachs von 960 Euro auf 8.008 Euro.

Im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung haben die Transfers an private Haushalte von 14,9 Prozent auf 26,2 Prozent des BIP zugenommen (gestrichelte Linie in Abbildung 4.1, rechte Achse). Nach einem sehr dynamischen Zuwachs zu Be-

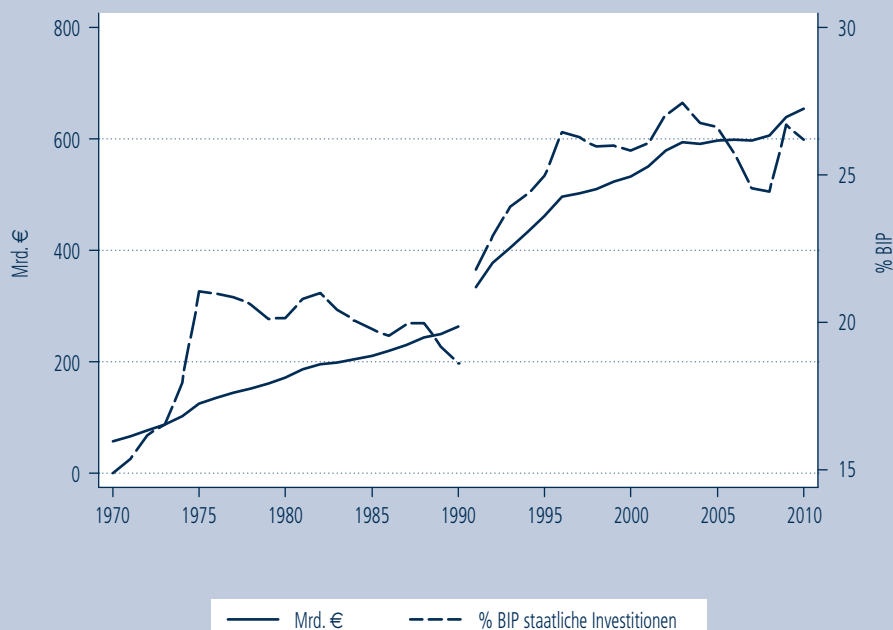
ginn der 1970er Jahre und zu Beginn der 1990er Jahre ist jeweils eine Phase der Moderation zu beobachten, in der die Transferausgaben in Prozent des BIP stagnierten oder sogar leicht zurückgingen. Im Zuge der Finanzkrise sind die Quoten 2009 und 2010 wieder deutlich um ca. zwei Prozentpunkte angestiegen.

Die inflationsbereinigte Entwicklung der Ausgaben in beiden Kategorien ist in Abbildung 4.2 dargestellt (in Preisen des Jahres 2000). Die sozialen Sachleistungen haben real zwischen 1970 und 1990 um 4,1 Prozent p.a. zugenommen; zwischen 1991 und 2010 belief sich der Zuwachs im Jahresmittel auf 2,7 Prozent. Die monetären Transferleistungen sind im Jahresdurchschnitt real um 3,4 Prozent (1970-1990) bzw. 1,6 Prozent (1991-2010) gewachsen, wobei zu Beginn der 1970er Jahre und in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung jeweils kräftige reale Ausgabenzuwächse zu verzeichnen sind.

Zwischen 2003 und 2008 sind die Ausgaben für monetäre Sozialleistungen inflationsbereinigt von 409 auf 366 Milliarden Euro zurückgegangen.

Abbildung 4.1:

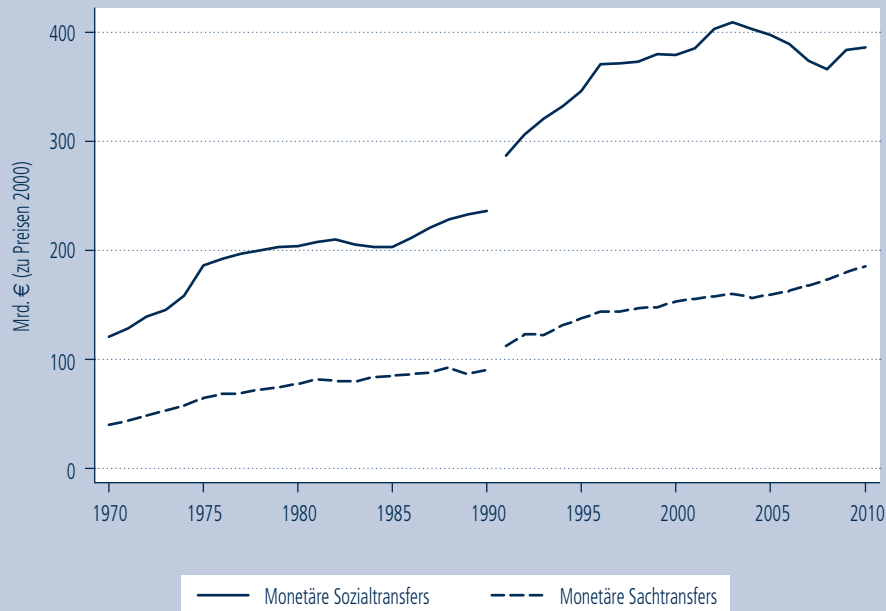
### Transferausgaben an Haushalte (in Mrd. € und in % BIP), 1970 - 2010



Quelle: WIFO-Berechnungen, EUROSTAT.

Abbildung 4.2:

## Transferausgaben an Haushalte (in Mrd. € zu Preisen 2000), 1970 - 2010



Quelle: WIFO-Berechnungen, OECD, EUROSTAT.

gen, während die Ausgaben zu aktuellen Preisen bei knapp 430 Milliarden Euro stagnierten. Der reale Ausgabenrückgang fällt zeitlich zusammen mit einer Verbesserung der Konjunkturlage und der Umsetzung der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ (Hartz *et al.* 2002). Mit dem Wachstumseinbruch 2009 sind die Ausgaben für monetäre Leistungen real wieder um 4,9 Prozent angestiegen.

In der funktionalen Abgrenzung erfolgt keine Differenzierung zwischen Sachtransfers und monetären Transfers. Die Struktur der Ausgaben auf COFOG-Ebene 1 ist seit 1991 weitgehend unverändert. Knapp 75 Prozent der Transferleistungen entfallen auf die Kategorie „Soziale Sicherung“ (2009: 468 Milliarden Euro), etwa ein Viertel auf das Gesundheitswesen (2009: 158 Milliarden Euro). Weniger als ein Prozent sind Sozialtransfers

im Funktionsbereich „Wirtschaftliche Angelegenheiten“ (Übersicht 4.1).

Daten für die COFOG-Ebene 2, in der Teilbereiche der Gruppe „Soziale Sicherung“ dargestellt werden, liegen nur für die Jahre 2000-2009 vor. In diesen Jahren blieb die Struktur der Transfers weitgehend unverändert. Die Hälfte der Transferausgaben der Gruppe entfällt auf den Funktionsbereich „Alter“, insbesondere die regulären Altersrenten.<sup>24</sup> Die nach Volumen zweitbedeutendste Unterkategorie umfasst monetäre und nicht-monetäre Transferleistungen bei Krankheit und Erwerbsunfähigkeit – der Ersatz von Behandlungsausgaben ist in Gruppe Gesundheitswesen gebucht. Je rund 50 Milliarden Euro entfallen auf Transfers in den Untergruppen „Hinterbliebene“, „Familien und Kinder“ und „Arbeitslosigkeit“<sup>25</sup>. Sonstige Transferleistungen (v. a. Woh-

24 Vorzeitige Altersruhegelder wegen Erwerbsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit werden in den entsprechenden Unterkategorien gebucht. Die Unterkategorie ‚Alter‘ enthält dafür Transfers im Zusammenhang mit Altenheimen etc.

25 Im Bereich Arbeitslosigkeit sind keine Transferausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik enthalten.

nung, soziale Ausgrenzung) summieren sich auf fast 20 Milliarden Euro.

Im Folgenden konzentrieren sich die Analysen aufgrund der budgetären Bedeutung auf die

Bereiche Renten, Arbeitslosigkeit und Mindestsicherung und auf das Gesundheitswesen. Es wird damit der größte Teil der Sozialtransferleistungen abgebildet.

Übersicht 4.1:

**Transfers an Haushalte nach COFOG (in Mrd. €) 1991 - 2010**

	Insgesamt	Wirtschaftl. Angelegenheiten	Gesundheitswesen	Soziale Sicherung insges.	darunter:				
					Krankheit, Erwerbsunf.	Alter	Hinterbliebene	Familien u. Kinder	Arbeitslosigkeit
1991	334,6	5,8	83,8	245,0					
1992	377,6	7,2	96,5	273,9					
1993	405,3	6,5	96,6	302,1					
1994	434,0	5,7	105,1	323,2					
1995	461,6	6,4	110,7	344,5					
1996	496,3	7,0	115,0	374,2					
1997	503,5	6,4	113,9	383,2					
1998	510,5	6,4	116,1	387,9					
1999	523,1	8,3	119,0	395,8					
2000	532,7	8,5	122,4	401,8	55,4	190,4	49,2	40,2	48,1
2001	551,2	9,3	126,7	415,1	57,2	199,5	49,4	39,6	49,2
2002	579,8	16,0	130,7	433,0	60,0	208,3	50,6	44,1	54,6
2003	594,2	16,4	133,6	444,1	60,1	214,9	49,9	44,1	58,4
2004	592,0	16,2	129,4	446,3	59,3	217,4	49,6	44,0	58,6
2005	597,0	14,4	133,6	448,9	58,7	221,6	47,8	44,7	61,4
2006	598,4	13,1	137,7	447,4	58,3	222,7	47,5	44,8	58,2
2007	597,3	12,2	143,2	441,9	59,1	225,8	47,4	45,2	48,6
2008	606,8	12,7	149,3	444,7	59,5	227,2	47,7	45,5	48,9
2009	640,1	13,5	158,1	468,4	62,6	234,2	48,3	49,0	57,4
2010	654,7								
1991-2009	+91,2%	+132,9%	+88,7%	+91,2%					
2000-2009	+20,1%	+58,5%	+29,2%	+16,5%	+13,2%	+23,0%	-2,0%	+21,8%	+19,3%

Quelle: WIFO-Berechnungen nach EUROSTAT.

### 4.3 Ausgaben für Renten und Pensionen

Größte Transferkategorie sind die Renten (einschließlich der Beamtenpensionen). Hintergrund ist ein langfristiger Trend der Bevölkerungsalterung. Der Anteil der Personen mit einem Lebensalter von 65 Jahren oder älter an der Gesamtbevölkerung hat von 13 Prozent zu Beginn der 1970er Jahre über 15 Prozent im Jahr 1991 auf 20,2 Prozent (2008) zugenommen. Insgesamt sind 2008 16,6 Millionen Menschen 65 Jahre alt oder älter. Gegenüber 1991 lebten damit in Deutschland um über 4,6 Millionen mehr ältere Menschen. Die verbleibende Lebenserwartung von Männern im jeweiligen pensionsfähigen Alter ist zwischen 1971 und 2010 von 14,1 auf 17 Jahre gestiegen, bei Frauen von 19 auf 20,7 Jahre. Nach der Rentenversicherungsstatistik 2010

ist der gesamte Rentenbestand von 19,3 Millionen (1992) auf 24,9 Millionen (2009) angewachsen.

Die Gesamtleistungen beliefen sich im Jahr 2008 auf 304,8 Milliarden Euro; 1991 waren es noch 177 Milliarden Euro. Der Anteil der Altersruhegelder ist von 60 Prozent (1991) auf etwas über 70 Prozent (215,6 Milliarden Euro) im Jahr 2008 gewachsen. Die Ausgaben für Frührenten, Vorruhestand- und Invaliditätsrenten sind von 31,9 Milliarden Euro (1991) bis 2002 auf 47,3 Milliarden Euro gestiegen, im Anschluss jedoch wieder auf 39,7 Milliarden Euro (13 Prozent der Gesamtausgaben, 2008) gesunken (vgl. Übersicht 4.2). Die Hinterbliebenenrenten beliefen sich 2008 auf knapp 50 Milliarden Euro und somit 16,5 Prozent der Rentenausgaben; 1991 waren es noch 22 Prozent.

Abbildung 4.3:

#### Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung (1970-2008)



Quelle: WIFO-Berechnungen nach EUROSTAT.



Der Ausgabenanstieg zwischen 1991 und 2008 ist von regulären Altersruhegeldern getrieben. In diesem Zeitraum sind die Gesamtausgaben um 72 Prozent, die Ausgaben für Altersruhegelder um 102 Prozent gewachsen. Die Ausgaben für Beamtenpensionen haben mit 68,7 Prozent schwächer zugenommen. Der Anstieg der Ausgaben für Hinterbliebenenrenten sowie Früh-, Vorruhestands- und Invaliditätsrenten fiel mit rund 25 Prozent dagegen vergleichsweise moderat aus.

Aufgrund der steigenden Lebenserwartung, aber auch aufgrund der Frühverrentungspolitik hat die Rentenbezugszeit in Deutschland stark zugenommen (*Moog/Müller 2011*). Belief sich die mittlere Bezugsdauer 1971 noch auf zwölf (Männer) bzw. 19 Jahre (Frauen), ist sie 2010 auf 17 (Männer) bzw. 21 Jahre gestiegen. Das effektive durchschnittliche Zugangsalter der Männer liegt bei 61,8 Jahren, jenes der Frauen bei 60,5 Jahren und damit immer noch deutlich un-

ter dem Regelzugangsalter von 65 Jahren für Männer und Frauen.<sup>26</sup> Modelle der Frühverrentung wurden in den vergangenen Jahren erheblich beschränkt; der Anteil der Erwerbstätigen im Alter zwischen 50 und 64 an allen Erwerbstätigen ist entsprechend von 54,6 Prozent (2000) auf 71,4 Prozent (2010) deutlich angestiegen (*Bundesagentur für Arbeit 2011: 65*).

In der Öffentlichkeit werden vor allem Beamtenpensionen intensiv diskutiert. Kernproblem hierbei sind die in den öffentlichen Budgets nur unzureichend erfolgten Rückstellungen für Versorgungsleistungen, welche die öffentlichen Haushalte in Zukunft beträchtlich belasten werden. In einigen Bundesländern wird durch Pensionsfonds für neu eingestellte Beamte Vorsorge getroffen. Reformen des Pensionsrechts sind bislang sporadisch und eher in mehreren kleinen Schritten erfolgt, sowie – da es sich zu einem erheblichen Teil um Ländermaterien handelt – auch nicht einheitlich im Bundesgebiet (*Ruland 2007*).

Übersicht 4.2:

**Entwicklung der Rentenzahlungen in Deutschland 1991-2008**

	Insgesamt	Alters- ruhegeld	nachrichtl.: Beamten- pensionen	vorzeitige Renten	Hinter- bliebene	Alters- ruhegeld	vorzeitige Renten	Hinter- bliebene
	Mrd. €					% der Gesamtausgaben		
<b>1991</b>	177,1	106,3	23,2	31,9	39,0	60,0	18,0	22,0
<b>1995</b>	231,4	142,4	28,4	40,2	48,8	61,5	17,4	21,1
<b>2000</b>	267,5	172,3	33,6	45,7	49,5	64,4	17,1	18,5
<b>2001</b>	276,7	180,1	35,6	46,9	49,8	65,1	16,9	18,0
<b>2002</b>	284,8	186,9	36,1	47,3	50,5	65,7	16,6	17,7
<b>2003</b>	291,5	193,7	36,7	46,9	50,9	66,5	16,1	17,5
<b>2004</b>	295,2	199,0	36,8	45,6	50,7	67,4	15,4	17,2
<b>2005</b>	297,5	203,5	37,1	43,8	50,2	68,4	14,7	16,9
<b>2006</b>	299,2	207,8	37,3	41,4	50,0	69,5	13,8	16,7
<b>2007</b>	301,0	211,2	37,8	40,4	49,5	70,1	13,4	16,4
<b>2008</b>	304,8	215,6	39,1	39,7	49,5	70,7	13,0	16,3
<b>1991-2008</b>	<b>+72,0%</b>	<b>+102,9%</b>	<b>+68,7%</b>	<b>+24,5%</b>	<b>+27,1%</b>			

Quelle: WIFO-Berechnungen nach EUROSTAT, Sachverständigenrat, Statistisches Bundesamt 2011a.

26 Alle Daten sind der OECD-Publikation „Pensions at a Glance 2011“ entnommen (OECD 2011).

Die fiskalisch vermutlich wichtigste Beamtenpensionsreform ist die schrittweise Absenkung des maximalen Versorgungssatzes durch das Anpassungsgesetz 2001 von 75 Prozent auf 71,75 Prozent.

Die in Übersicht 4.3 dargestellte Entwicklung der durchschnittlichen Bestände an GRV-Renten und Versorgungsbeziehern im öffentlichen Dienst illustriert unterschiedliche Entwicklungen. Zwischen 1994 und 2010 hat die Zahl der Rentenbezieher nach GRV um ca. 4,5 Millionen Fälle (+22 Prozent) zugenommen. Die Anzahl der Versorgungsbezieher ist von 1,15 Millionen um 29 Prozent auf 1,47 Millionen gewachsen. Die Standardrente eines Durchschnittseinkommensbezieher mit 45 Versicherungsjahren ist zwischen 1994 und 2010 um 18 Prozent gestiegen (alte Bundesländer); die durchschnittliche Pension der Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes um 44 Prozent.<sup>27</sup> Der stärkere Anstieg

der Pensionen im öffentlichen Dienst ist auch darauf zurückzuführen, dass in den 1970er Jahren die Zahl der Beamten stark ausgeweitet wurde. Diese Jahrgänge gehen nun verstärkt in Pension. Ausweislich der Personalstatistik des öffentlichen Dienstes sind 2010 38,3 Prozent der Beschäftigten (ohne Soldaten) Beamte. Ein überdurchschnittlich hoher Anteil ist dabei in der Gruppe der Beschäftigten im Alter von 55 Jahren (oder älter) anzutreffen.

Die Politik ist den demographischen Entwicklungen – nach einigem Zögern – mit einer Reihe von Reformen begegnet, die jedoch immer wieder korrigiert oder entschärft wurden. Mit der Rentenreform 1992 wurde eine Koppelung der regelmäßigen Rentenanpassungen an die Nettolohnentwicklung verankert, die 1999 rückgängig gemacht wurde. Mit der *Riester*-Reform 2001 wurde die Alterssicherung auf ein Mehr-Säulen-Modell erweitert, in dem – unterstützt von umfang-

Übersicht 4.3:

**Entwicklung der Renten- und Pensionen in Deutschland 1992-2010**

	Renten (GRV)		Versorgungsbezüge (Öffentl. Dienst)	
	Bestand	Standardrente mit 45 Versicherungsjahren (alte Bundesländer) €/Monat	Bestand	Ø Pension €/Monat
<b>1992</b>	19.272.916	967	1.113.300	
<b>1994</b>	20.500.062	1.041	1.145.600	1.490
<b>1996</b>	21.547.596	1.069	1.187.800	1.600
<b>1998</b>	22.337.316	1.094	1.244.300	1.650
<b>2000</b>	23.144.467	1.114	1.295.200	1.750
<b>2002</b>	23.679.032	1.151	1.350.500	1.860
<b>2004</b>	24.253.612	1.176	1.373.400	1.930
<b>2006</b>	24.603.634	1.176	1.401.000	1.980
<b>2008</b>	24.803.709	1.189	1.439.900	2.020
<b>2009</b>	24.932.492	1.210	1.458.700	2.090
<b>2010</b>	25.023.278	1.224	1.474.700	2.150
<b>2010/1994</b>	<b>+22%</b>	<b>+18%</b>	<b>+29%</b>	<b>+44%</b>

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund 2010; Statistisches Bundesamt 2011.

<sup>27</sup> Da beide Systeme auf unterschiedlichen Grundlagen beruhen und auch die Berechnungen von Standardrenten und durchschnittlicher Pension sehr unterschiedlich sind, verbietet sich allerdings ein Vergleich der jeweiligen absoluten Höhe der durchschnittlichen Leistungen zwischen Beamtenversorgung und Renten nach GRV.

reichen steuerlichen Vergünstigungen – auch private und betriebliche Vorsorge eine tragende Rolle spielen. Der demographischen Entwicklung wurde 2004 durch Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors, der die Relation der Zahl der Rentner zu den Beitragszahlern abbildet, in verstärktem Maße Rechnung getragen, wobei Anpassungen jedoch 2008 und 2009 außer Kraft gesetzt wurden. 2007 wurde beschlossen, das gesetzliche Rentenalter bis 2029 schrittweise auf 67 Jahre anzuheben. Ungeachtet der unterschiedlichen Ansatzpunkte waren alle gesetzlichen Änderungen mit impliziten oder expliziten Kürzungen individueller Ansprüche verbunden. Das Bruttostandardrentenniveau der Rentenversicherung sank dementsprechend von 49,5 Prozent des durchschnittlichen Jahresentgelts (1991) auf 47,6 Prozent (2009), das Nettostandardrentenniveau von 53,9 Prozent auf 52,0 Prozent (Deutsche Rentenversicherung Bund, 2010). Insgesamt konnte die Rentenausgabendynamik offenbar teilweise gebremst werden.

#### 4.4 Arbeitslosigkeit und soziale Grundsicherung

Gemessen anhand international vergleichbarer EUROSTAT-Daten ist die Arbeitslosenquote in Deutschland von unter einem Prozent in den 1970er Jahren bis auf 11,2 Prozent (2005) angestiegen. Auf Perioden eines moderaten Rückgangs der Arbeitslosigkeit folgten Anfang der 1980er, 1990er und 2000er Jahre jeweils wieder kräftige Sprünge nach oben – in der Regel verbunden mit einer Phase schwachen Wirtschaftswachstums. Ab 2006 war wieder ein spürbarer Rückgang auf unter acht Prozent zu beobachten, der durch die Wirtschaftskrise 2009 unterbrochen wurde. Die Abbildung 4.4 illustriert den charakteristischen treppenförmigen Verlauf.

Ausweislich der EUROSTAT-Daten hat der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen von 40,3 Prozent (1993) auf 56,6 Prozent (2006) zugenommen, wobei Schwankungen im Konjunktur-

Abbildung 4.4:

##### Arbeitslosenquote in der Abgrenzung nach EUROSTAT, 1970-2010



Quelle: EUROSTAT.

turverlauf zu verzeichnen sind.<sup>28</sup> Ab 2007 ging der Anteil der Langzeitarbeitslosen jedoch wieder deutlich zurück.

Mit gestiegenen Arbeitslosenzahlen (kurz- und langfristig) nimmt der Ausgabendruck in den Sozialsystemen zu. Dies gilt sowohl für die Einkommensersatzleistungen an Arbeitslose selbst als auch für die Zahlungen an bedürftige Familienangehörige. Dabei greifen nach dem Ende der Anspruchszeit auf Arbeitslosengeld die Systeme sozialer Grundsicherung.<sup>29</sup>

Die Politik hat auf die Entwicklungen am Arbeitsmarkt und auf die Kritik an anreizschädlichen Regelungen bei der Gestaltung der Unterstützungsleistungen immer wieder mit Reformen reagiert.<sup>30</sup> Die Maßnahmen umfassten sowohl regulative Änderungen (z.B. Lockerung des Beschäftigungsschutzes, befristete Arbeitsverhältnisse etc.), die lediglich indirekte fiskalische Wirkungen haben, als auch unmittelbar „zahlungswirksame“ Reformen.

- So wurde beim *Arbeitslosengeld* die Ersatzrate seit Mitte der 1970er Jahre sukzessive von 68 Prozent auf 60 Prozent des Nettolohns gesenkt. Die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld wurden ab 2003 verschärft. Die maximale Bezugsdauer wurde für die meisten Arbeitslosen ab 2006 verkürzt; Ausnahmen bestehen für ältere Arbeitslose.
- Das Niveau der bis zum Inkrafttreten der „Hartz-Reformen“ bis 2004 gezahlten Arbeitslosenhilfe wurde ab 1996 gesenkt, Anspruchsvoraussetzungen verschärft und die Bezugsdauer auf ein Jahr verkürzt. Außerdem wurden die Freibeträge für anrechenbares Vermögen gekürzt.
- Die Sozialhilfe ist Hilfe zum Lebensunterhalt und Unterstützungsleistung für bedürftige ältere Menschen und Personen, die dem Arbeitsmarkt zeitweise oder dauerhaft nicht zur Ver-

fügung stehen (können). Die Höhe des Anspruchs ist von der Erzielung anderer Einkünfte und auch vom Familienstand abhängig. Bis 2004 wurde sie auch für erwerbsfähige Personen gewährt, die „aus der Arbeitslosenhilfe herausgefallen sind“. In Relation zur Nettolohnentwicklung hat sich der Sozialhilfeanspruch je nach Bezugsgruppe unterschiedlich entwickelt; ein einheitlicher Trend ist nicht zu erkennen.

- Aus der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen ist 2005 die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II (*Arbeitslosengeld II*, ALG II) entstanden. ALG II kann auch ergänzend zu anderem Einkommen oder Arbeitslosengeld bezogen werden. Kinder, die in Bedarfsgemeinschaft mit Beziehern leben, erhalten Sozialgeld. Die Leistungshöhe von ALG II und Sozialgeld sollte dem sozio-kulturellen Existenzminimum entsprechen und war dem entsprechend von Beginn an heftig umstritten.<sup>31</sup> Das zugrunde liegende Gesetz wurde seither in einer Reihe von Details geändert, der Regelbedarfssatz in der Zwischenzeit einmal erhöht. Durch die Reform wurde für bestimmte Personengruppen (Selbstständige, erwachsene Schüler und Studenten, die nach Abschluss der Schule/des Studiums keine Arbeit finden) überhaupt erst ein Anspruch geschaffen, sodass der Kreis der (potenziellen) Bezieher gegenüber der ursprünglichen Regelung erweitert wurde.

Vor diesem Hintergrund zeigt Abbildung 4.5 die Entwicklung der Leistungsempfängerzahlen beim Arbeitslosengeld und bei Arbeitslosenhilfe bzw. Arbeitslosengeld II und bei der Sozialhilfe (Sozialhilfebezieher ohne Asylbewerberleistungen und Kriegsopferfürsorge) 1994-2010.<sup>32</sup> Die Gesamtzahl der Leistungsfälle aus den drei Quellen ist von 1994 bis 2009 von 6,6 auf 8,3 Millionen an-

28 Nach Bulgarien und der Slowakei wies Deutschland den höchsten Anteil Langzeitarbeitsloser in der EU27 aus.

29 Es ergeben sich auch indirekte Wirkungen, da geringere Rentenansprüche u.U. ergänzende Sozialleistungen erforderlich machen. Hinzu kommen die Aufwendungen für Politikmaßnahmen zur Verringerung der Beschäftigungsprobleme (Investitionsprogramme, Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik etc.), die jedoch hier ausgeklammert werden.

30 Ein Überblick findet sich etwa bei Boss 2008.

31 Vgl. dazu auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010. Dabei verschlechterte sich die Einkommenssituation durch Arbeitslosengeld II für etwa die Hälfte der ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger (insbesondere Langzeitarbeitslose), während sie sich für 43 Prozent verbesserte.

32 Bei den angegebenen Leistungsempfängerzahlen handelt es sich um Jahresdurchschnittswerte.

gestiegen (verstärkte Linie). Mit neun Millionen Fällen wurde 2004 ein Maximum erreicht; seit 2005 ist Zahl der Fälle gesunken, 2009 krisenbedingt jedoch wieder angestiegen.

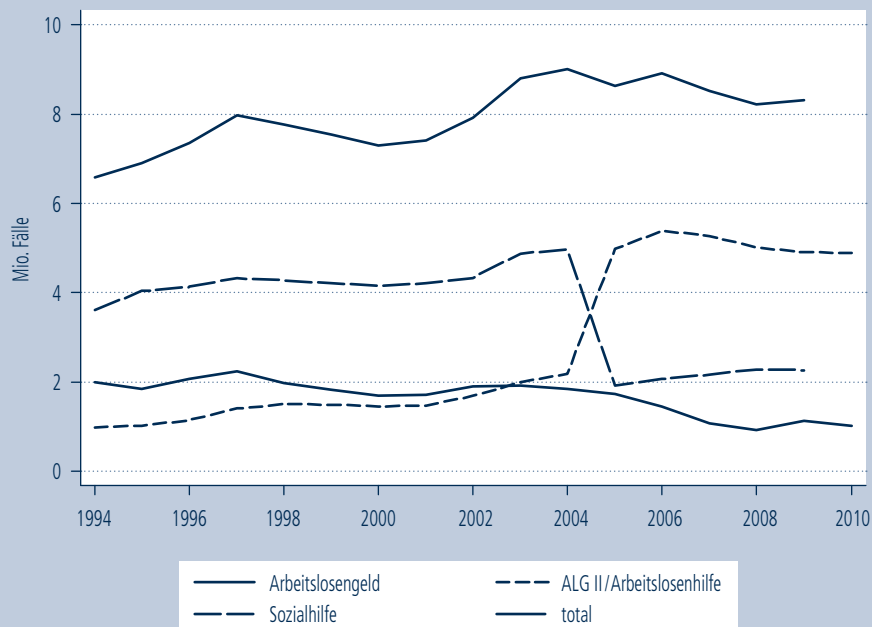
Die Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld erreichte mit 2,2 Millionen 1997 ihren Höchststand, 2008 sank sie erstmals wieder unter eine Million. Die Zahl der Bezieher von Arbeitslosenhilfe belief sich 2004 auf 2,2 Millionen. Durch die Integration der Unterstützungssysteme stieg die Zahl der Bezieher von ALG II 2005 rapide auf fast fünf Millionen an. Seit 2006 ist ein leichter Rückgang zu konstatieren; 2010 bezogen 4,9 Millionen Personen ALG II. Konträr zur Fallzahlenentwicklung bei ALG II verlief die Entwicklung bei der Sozialhilfe. Bis einschließlich des Jahres 2004 erhielten erwerbsfähige Arbeitslose, die nicht (mehr) aus dem System der Arbeitslosenhilfe versorgt wurden, eine allgemeine „Hilfe zum Lebensunterhalt“. Ab 2005 wurde die Hilfe grund-

sätzlich geändert. Sie wird als Auffangnetz für Bedürftige an vorübergehend Erwerbsunfähige, längerfristig Erkrankte oder Vorruhestandsrentner mit niedrigen Renten gezahlt. Die Umschichtung 2004/2005 hat die Zahl der Fälle, die über ALG II erfasst werden, drastisch erhöht, während die Zahl der Bezugsfälle von Hilfen zum Lebensunterhalt und die Zahl der Sozialhilfefälle insgesamt erheblich reduziert wurden. Die Bezieher von Hilfen zum Lebensunterhalt sind entsprechend von 2,9 Millionen (2004) auf 273.000 (2005), die Gesamtzahl der Sozialhilfefälle (ohne Asylbewerber und Kriegsopferfürsorge) von fünf Millionen (2004) auf 1,9 Millionen (2005) zurückgegangen.

Die Leistungsempfängerquote (Relation der arbeitslosen Leistungsempfänger zur Gesamtzahl der Arbeitslosen) ist seit 1994 von unter 75 Prozent auf 88,5 Prozent (2010) angestiegen (Abbildung 4.6). Beim ALG II zeigt sich ein stetig fallen-

Abbildung 4.5:

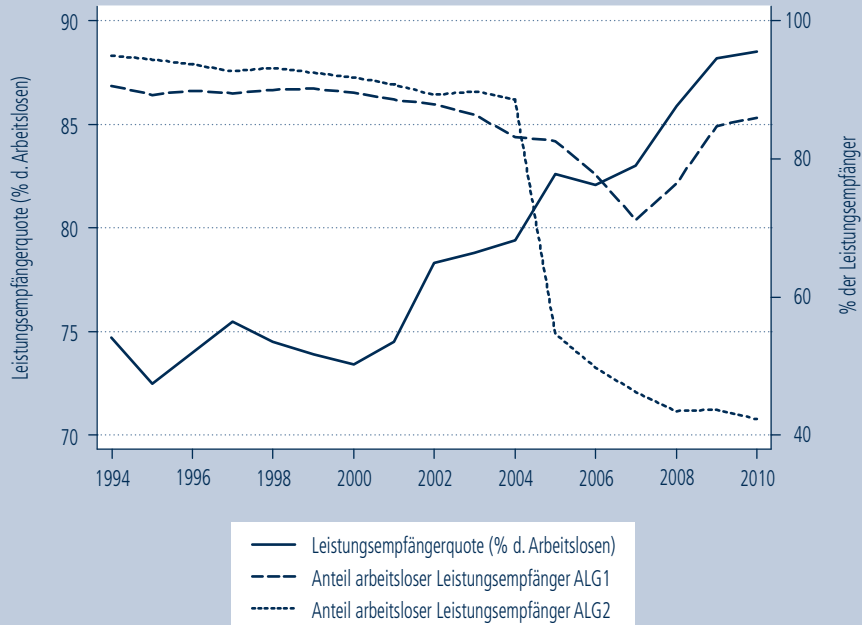
**Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe/ALG II und Sozialhilfe, 1994-2009/2010 (in Mio. Fälle)**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2011; 2011a, Statistisches Bundesamt 2010; 2011c; Sozialhilfebezieher ohne Asylbewerber und Empfänger von Kriegsopferfürsorge.

Abbildung 4.6:

## Leistungsempfängerquote und Anteil der Arbeitslosen an den Beziehern von Leistungen



Quelle: WIFO-Berechnungen nach Bundesagentur für Arbeit 2011.

der Anteil von Arbeitslosen an den Leistungsbeziehern. Ca. 60 Prozent der Empfänger von ALG II gelten nicht als arbeitslos.<sup>33</sup> Besondere Beachtung haben Leistungsbezieher gefunden, die einer „atypischen Beschäftigung“ nachgehen. Dazu zählen Beschäftigungsformen wie Teilzeitarbeit, Leiharbeit und befristete Verträge (Bellmann/Fischer/Hohendanner 2010). Seit 1999 ist die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten bis 2010 um nur 0,8 Prozent von 27,5 Millionen auf 27,7 Millionen angestiegen; die Zahl jener, die ausschließlich einer gering entlohnten Beschäftigung nachgehen, ist von 3,7 Millionen (1998) auf 4,9 Millionen (2010) um 34,3 Prozent gewachsen. Der Anteil geringfügig entlohnter an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat von 13,3 Prozent (1998) auf

17,7 Prozent (2010) zugenommen (Bundesagentur für Arbeit 2011: 68).<sup>34</sup>

Dabei gingen im Jahresdurchschnitt 2010 von rd. 1,4 Millionen erwerbstätigen Leistungsbeziehern knapp zwei Drittel (66,6 Prozent; 934.000) einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeit oder einer ausschließlich geringfügigen Tätigkeit nach. Immerhin 25 Prozent der Aufstocker (ca. 351.000) waren sogar in sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigung. Weitere 9,1 Prozent (127.000) waren selbstständig (Bundesagentur für Arbeit 2011: 103).

Übersicht 4.4 zeichnet die Gesamtausgaben für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe/ALG II und Sozialhilfe seit 1995 nach. Zwischen 1995 und 2009 ist die Gesamtsumme der Ausgaben von 61,8 Milliarden Euro auf 71,4 Milliarden Euro

33 Dazu zählen Teilnehmer an Maßnahmen der Arbeitsförderung, erwerbstätige Leistungsberechtigte, die über 15 Wochenstunden arbeiten, erwerbsfähige Berechtigte, die Schule, Studium oder Ausbildung absolvieren, Kinder erziehen oder Angehörige pflegen, sowie erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die erkrankt sind oder vorruhestandsähnliche Regelungen in Anspruch nehmen.

34 Eine Auswertung auf Basis des SOEP für das Jahr 2004 zeigt, dass vor allem Beschäftigte in Teilzeitarbeit von Niedriglöhnen betroffen sind, vor allem die sog. „Mini-Jobber“ (Sachverständigenrat 2006). Kalina/Weinkopf 2010 ermitteln für 2008 einen Anteil der Niedriglohnbeschäftigten unter den abhängig Beschäftigten von 20,7 Prozent, der seit 1995 um fast sechs Prozentpunkte zugenommen hat.

## Übersicht 4.4:

**Gesamtausgaben für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe/ALG II und Sozialhilfe (1995 - 2010, in Mrd. €)**

	Summe	Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe / ALG II	Sozialhilfe	darunter: Hilfe zum Lebensunterhalt
1995	61,8	24,6	10,5	26,7	9,6
2000	60,1	23,6	13,2	23,3	9,8
2001	61,3	24,6	12,8	23,9	9,7
2002	66,5	27,0	14,8	24,7	9,8
2003	71,1	29,0	16,5	25,6	9,8
2004	76,5	29,1	18,8	28,6	10,0
2005	79,7	27,0	32,8	19,9	1,2
2006	78,1	22,9	34,7	20,5	1,1
2007	69,5	16,9	31,5	21,1	1,1
2008	66,1	13,9	30,2	22,0	1,1
2009	71,4	17,3	31,1	23,0	1,2
2010	n.a.	16,6	32,2	n.a.	n.a.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2011, Sachverständigenrat 2011, Statistisches Bundesamt 2010; 2011c.  
Sozialhilfeleistungen ohne Asylbewerber und Kriegsopferfürsorge.

angestiegen. Dabei zeigt sich ein starker Anstieg bis 2005, der bis 2008 jedoch beträchtlich abgebaut wurde. Erst im Zuge der Krise 2009 haben die Ausgaben wieder kräftig von 66,1 Milliarden Euro auf 71,4 Milliarden Euro zugenommen. In dieser Entwicklung spiegeln sich sowohl konjunkturell günstige Faktoren (hohes BIP-Wachstum 2006 und 2007) als auch die Erfolge der strukturellen Reformen der Bundesregierung wider. Parallel zur Leistungsfallzahl haben sich die Ausgaben entwickelt. Arbeitslosenhilfe/ALG II-Ausgaben sind von 10,5 Milliarden Euro (1995) auf 32,2 Milliarden Euro (2010) angestiegen. Spiegelbildlich sind Hilfen zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe von 9,6 Milliarden Euro auf 1,2 Milliarden Euro (2009) gesunken. Die Sozialhilfeausgaben sind nominal nur unwesentlich zurückgegangen (1995: 26,7 Milliarden Euro, 2009: 23 Milliarden Euro).

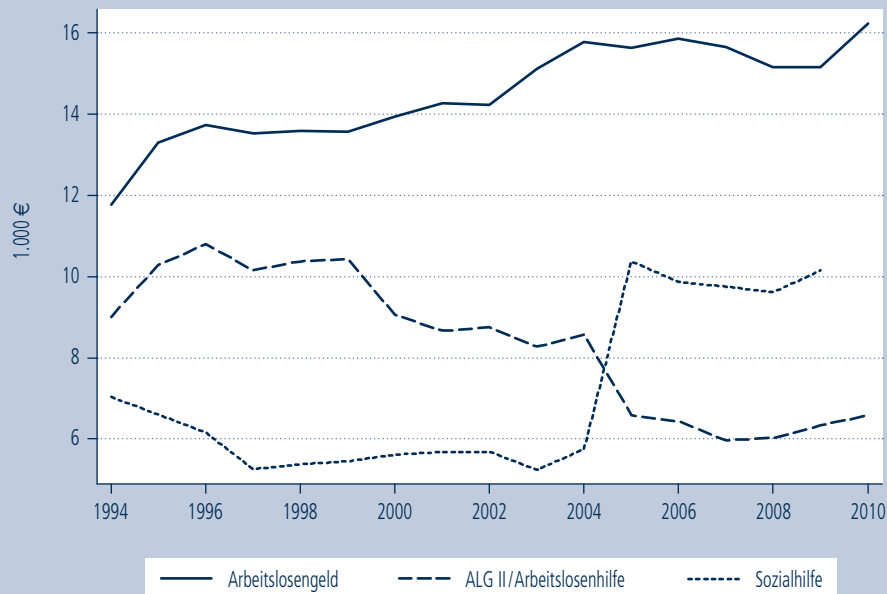
Die Ausgaben je Leistungsempfänger (Abbildung 4.7) sind beim Arbeitslosengeld von 11.800 Euro/Jahr (1994) auf 16.200 Euro/Jahr (2010) gewachsen. Berücksichtigt man die Entwicklung der Verbraucherpreise, beläuft sich der jahresdurchschnittliche reale Anstieg auf 0,5 Pro-

zent. Die Ausgaben je Leistungsempfänger beim ALG II (bzw. Arbeitslosenhilfe) sind nominell von 9.000 Euro/Jahr (1994) auf 6.600 Euro/Jahr (2010) gesunken. Dies ist ein nomineller Rückgang pro Jahr um fast zwei Prozent, real um 3,4 Prozent p.a. Die Ausgaben für Sozialhilfe sind je Fall von 7.000 Euro/Jahr (1994) auf 10.100 Euro/Jahr angestiegen:

- Bei Hilfen in besonderen Lebenslagen (bis zum Berichtsjahr 2004, danach Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel nach SGB XII), sind die Ausgaben pro Jahr und Fall von 1997-2009 von 8.800 Euro auf 15.000 Euro angestiegen. Die Entwicklung ist jedoch zum Teil auf statistische Umgruppierungen und Erfassungsprobleme zurückzuführen (siehe Textkasten) und sollte nicht als Leistungsausweitung interpretiert werden.
- Die 2005 in die Sozialhilfe integrierte Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung liegt je Fall relativ konstant bei ca. 5.000 Euro/Jahr.
- Die Ausgaben für Hilfen zum Lebensunterhalt bewegen sich seit 1994 nominell konstant bei ca. 3.700 Euro/Leistungsfall.



Abbildung 4.7:

**Arbeitslosengeld, ALG II/Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Ausgaben pro Fall (1994-2010)**

Quelle: WIFO-Berechnungen nach Bundesagentur für Arbeit 2011, Statistisches Bundesamt 2010; 2011c.

**Hilfe in besonderen Lebenssituationen**

Ein Vergleich der Empfänger- und Ausgabenstruktur vor den gesetzlichen Änderungen 2005 (Zahlen 2004) zeigt, dass insgesamt 1,5 Millionen Menschen (rund 1,6 Millionen Fälle) Hilfe in besonderen Lebenslagen in Anspruch nahmen und dafür Ausgaben von 16,4 Milliarden Euro anfielen. Die unterschiedlichen Kategorien weisen eine höchst heterogene Ausgabenstruktur auf: Der Hauptteil, nämlich rund 39 Prozent (629.000) der Fälle (Eingliederungshilfe für behinderte Menschen), nahm 70 Prozent der Ausgaben in Anspruch, die zweitstärkste Besetzung an Fällen – Hilfe bei Krankheit sowie im Zusammenhang mit Elternschaft mit 37 Prozent (594.000) benötigte acht Prozent der finanziellen Ressourcen. Die dritte Hauptkategorie – Hilfe zur Pflege mit rund 20 Prozent (328.000) der Fälle – benötigte rund 19 Prozent der Mittel. Für die Hilfe bei Krankheit ergab sich eine Pro-Kopf-Rate von 2.300 Euro, für jene zur Pflege eine von 9.600 Euro und für die Eingliederung von behinderten Menschen von rund 18.000 Euro.

2004 und 2005 kam es zu Änderungen im Leistungsspektrum, beim Empfängerkreis und im statistischen Ausweis bzw. der Zuordnung. Der Rückgang der Zahl der Empfänger um beinahe ein Drittel resultiert hauptsächlich auf einer geänderten Erfassungsmethode in der Kategorie „Hilfe zur Gesundheit“: Grundsätzlich nicht Krankenversicherte erhalten zwar leistungsrechtlich den Status von Versicherten und dadurch gegebenenfalls auch Leistungen. Den Krankenkassen werden etwaige Kosten durch die zuständigen Sozialhilfeträger erstattet. Da der amtlichen Statistik keine Informationen darüber vorliegen, ob im Laufe des Jahres tatsächlich Leistungen in Anspruch genommen wurden, werden diese Personen nicht mehr berücksichtigt.



Insgesamt zeigt sich, dass natürlich vor allem die Ausgaben für Arbeitslosengeld erheblich von der jeweiligen konjunkturellen Lage am Arbeitsmarkt bestimmt sind. Aufgrund der zahlreichen Umgruppierungen zwischen den Leistungsbezugsarten, insbesondere durch die Reformen 2004/2005, die auch mit einem erweiterten Kreis potenzieller Bezugsberechtigten einhergingen, ist die statistische Information, die zur Bestimmung von „Mengeneffekten“ notwendig wäre, freilich nicht in ausreichendem Maße vorhanden.

#### 4.5 Transfers im Gesundheitswesen

Die gesamten Staatsausgaben im Gesundheitswesen beliefen sich 2009 in Abgrenzung nach COFOG-Systematik auf 164,8 Milliarden Euro. Etwa 95 Prozent davon (158,1 Milliarden Euro) sind Transferleistungen an Haushalte. Damit machen Transfers im Gesundheitswesen etwa ein Viertel der gesamten Transfers an private Haushalte aus. Bei den Transfers handelt es sich überwiegend um Sachleistungen oder um Kostenerstattungen für Gesundheitsleistungen, vor allem durch die gesetzliche Krankenversicherung, aber auch im Rahmen der Pflege-, Renten- oder Arbeitslosenversicherung. Rechnet man die Einkommensersatzleistungen bei Krankheit und Erwerbsunfähigkeit hinzu, die in der COFOG-Systematik direkt der Gruppe „Soziale Sicherung“ zugeordnet werden, erreichen die Transfers 2009 ein Gesamtvolumen von über 220 Milliarden Euro (vgl. Übersicht 4.5).

In anderen Ländern liegt der Anteil der Transfers an den staatlichen Gesundheitsausgaben deutlich unter 30 Prozent. Hintergrund der Unterschiede sind verschiedene Organisationsformen des Gesundheitswesens. Während in Deutschland, wie in Österreich oder den Niederlanden, die Leistungserstellung von (formal) nichtstaatlichen Anbietern erfolgt und die Staatsausgaben deshalb überwiegend Transferleistungen durch die Sozialversicherung umfassen, tritt die öffentliche Hand in den skandinavischen Ländern oder im Vereinigten Königreich direkt als Produzent und Anbieter der Gesundheitsleis-

tungen auf. Entsprechend variiert die Struktur der Gesundheitsausgaben im internationalen Vergleich ganz beträchtlich. Das Volumen der Erstattungsleistungen ist aber selbstverständlich nicht von den Leistungsausgaben der Gesundheitsanbieter abgekoppelt.

Für die Höhe der öffentlichen Gesundheitsausgaben und deren Entwicklung sind zahlreiche unterschiedliche Ebenen relevant. Dabei geht es einerseits darum, welche Faktoren die Entwicklung der Gesundheitsausgaben insgesamt treiben, und welche Faktoren andererseits den staatlichen Anteil daran bestimmen. Zu unterscheiden sind (vgl. Henke/Reimers 2007):

- nachfrageseitige Faktoren, z.B. Krankenstand und Krankenspektrum der Bevölkerung, demographische Entwicklung, Anspruchsniveau hinsichtlich der Gesundheitsversorgung, Anreize zur privaten Vorsorge etc.;
- angebotsseitige Faktoren, darunter der medizinisch-technische Fortschritt, die Ärzte- und Krankenhausedichte, die Intensität des Wettbewerbs auf der Ebene der Versicherungen, der unmittelbaren Erbringer von medizinischen Gesundheits- und Pflegeleistungen<sup>35</sup> und auf dem Markt für Pharmaprodukte;
- regulative Faktoren, die vom Gesetzgeber und/oder der Rechtsprechung beeinflusst werden, z.B. der Leistungskatalog der gesetzlichen Versicherungen, der Zugang zum Versicherungsschutz, die Honorierung der ärztlichen Leistungen etc.

Die Problemkreise sind interdependent: Die Art und Weise der Regulierung und öffentlichen Finanzierung und/oder Bereitstellung von Gesundheitsleistungen beeinflusst beträchtlich das Verhalten der Anbieter und Nachfrager auf Märkten für Gesundheitsgüter. So bestimmen regulative Vorschriften über die Art der Absicherung im Krankheitsfall und über den Zugang zu Versicherungsleistungen (z.B. Selbstbehalte) das Nachfrageverhalten der Versicherten („moral hazard“); Honorierungsverfahren wirken verstärkend auf das Leistungsangebot („angebotsinduzierte Nachfrage“); Erstattungsregeln für Medikamentenkosten beeinflussen die Preissetzungs- und Produktentwicklungsstrategien der pharmazeutischen

35 Es ist a priori keineswegs klar, ob verstärkter Wettbewerb auf Gesundheitsmärkten kostendämpfend oder sogar kostentreibend wirkt.

Industrie usw. Eine ausführliche Diskussion aller Einflussfaktoren und ihrer wechselseitigen Abhängigkeiten würde jedoch den Rahmen der Arbeit sprengen.

Gesundheitsreformen werden häufig damit begründet, angebots- und nachfrageseitige Determinanten der Gesundheitsausgaben zu kanalisieren. In den vergangenen 20 Jahren wurden auch in Deutschland zahlreiche Änderungen der rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen im Gesundheitswesen vorgenommen, die einerseits darauf abzielen, den beobachteten Ausgabenanstieg zu bremsen (z.B. Strukturreformgesetz 1989 und 1993, Beitragssicherungsgesetz 2003, Gesetz zur Modernisierung der GKV 2004, Gesetz zum Arzneimittelpreisstopp 2006), andererseits Leistungen und Leistungserstattungen zu verbessern (z.B. Einführung der Pflegeversicherung 1995, Gesundheitsreform 2000), oder die versuchen, beides gleichzeitig zu erreichen (Schaffung des „Gesundheitsfonds“).<sup>36</sup>

Zur Darstellung der Ausgabendynamik ist zwischen Gesundheitsausgabenrechnung und der Abgrenzung nach VGR zu unterscheiden. In der Gesundheitsausgabenrechnung wird der volkswirtschaftliche Ressourcenverbrauch ermittelt, der für Erhalt und Wiederherstellung der Gesundheit aufgewendet wird. Die Erfassung der Ausgaben erfolgt über die verschiedenen Ausgabenträger des Gesundheitswesens.

Folgt man der Abgrenzung der Gesundheitsausgabenrechnung, zeigt sich eine beträchtliche Ausgabendynamik: Die Summe privater und öffentlicher Gesundheitsausgaben ist zwischen 1992 und 2009 von 158,6 Milliarden Euro (9,6 Prozent des BIP) um mehr als 75 Prozent auf 278,3 Milliarden Euro (11,6 Prozent des BIP) gestiegen (Übersicht 4.5). Die Gesundheitsausgaben pro Kopf der Bevölkerung nahmen um 72,5 Prozent von 1.970 Euro auf 3.400 Euro zu. Der private Ausgabenanteil ist von 22,6 Prozent auf 27 Prozent gestiegen. Die Gesamtausgaben und die

Übersicht 4.5:

**Entwicklung der Gesundheitsausgaben 1992 - 2009**

	Gesamtausgaben in Abgrenzung nach Gesundheitsausgabenrechnung			Staatsausgaben nach VGR-COFOG	
	Mrd. €	% BIP	privater Anteil (% Gesamtausgaben)	Gesamtausgaben Mrd. €	Transfers Mrd. €
<b>1992</b>	158,6	9,6	22,6	101,6	96,5
<b>1995</b>	187,1	10,1	22,2	115,8	110,7
<b>2000</b>	213,0	10,3	24,2	127,1	122,4
<b>2001</b>	220,9	10,5	24,5	132,8	126,7
<b>2002</b>	228,8	10,7	24,7	136,8	130,7
<b>2003</b>	234,6	10,8	25,4	139,8	133,6
<b>2004</b>	234,4	10,6	27,1	135,4	129,4
<b>2005</b>	240,5	10,7	27,3	139,5	133,6
<b>2006</b>	246,1	10,6	27,5	143,8	137,7
<b>2007</b>	254,3	10,5	27,4	149,3	143,2
<b>2008</b>	264,5	10,7	27,3	155,7	149,3
<b>2009</b>	278,3	11,6	27,0	164,8	158,1
<b>1992-2009</b>	<b>+75,5 %</b>			<b>+62,2 %</b>	<b>+64,0 %</b>

Quelle: Gesundheitsausgaben insgesamt: Statistisches Bundesamt 2009; 2011d. Ausgaben nach VGR-COFOG: EUROSTAT. Der private Anteil umfasst Ausgaben der privaten Krankenversicherungen, Arbeitgeber, privater Haushalte und Organisationen.

36 Einen Überblick gibt Statistisches Bundesamt 2009.

Transferausgaben (in Abgrenzung nach COFOG) zeigen deutliches Wachstum (+62,2 Prozent bzw. +64 Prozent), das jedoch etwas schwächer ausfällt als jenes in Abgrenzung nach Gesundheitsausgabenrechnung.

Die in Übersicht 4.6 dargestellten Leistungsausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung illustrieren einen Zuwachs der Gesamtausgaben um fast 42 Prozent von 124 Milliarden Euro (1995) auf 176 Milliarden Euro (2010) in 15 Jahren. Die Zahl der Versicherten ist in diesem Zeitraum von 71,8 Millionen auf 69,7 Millionen gesunken. Dabei sind vor allem die Ausgaben für Rentner von knapp unter 50 Milliarden Euro auf etwas über 80 Milliarden Euro angewachsen. Die nominellen Ausgaben je Versicherten sind in der GKV von 1995-2010 um rund 32 Prozent, je Rentner hingegen um 40 Prozent (1996-2010) gestiegen.

Unter den exogenen Faktoren, von denen ein erheblicher Einfluss auf die Entwicklung der Gesundheitsausgaben vermutet wird, werden die demographische Entwicklung und der medizinisch-technische Fortschritt als zentrale Problem-

felder diskutiert (Felder 2006; Henke/Reimers 2007; Breyer/Costa-Font/Felder 2010). Mit Blick auf den Einfluss der Bevölkerungsalterung liegen jedoch weder theoretisch noch empirisch eindeutig gesicherte Erkenntnisse vor. Der „Medikalisierungsthese“ zufolge nehmen die Gesundheitsausgaben mit dem Lebensalter aufgrund höherer Erkrankungshäufigkeiten zu. Die „Kompressions- these“ besagt, dass hohe Ausgaben erst direkt vor dem Todeszeitpunkt anfallen. Ein allgemeiner Anstieg der Lebenserwartung wäre insofern nicht automatisch mit höheren durchschnittlichen Gesundheitsausgaben verbunden. Für beide Thesen lassen sich Belege finden.

Auch der Einfluss des medizinisch-technischen Fortschritts auf Höhe und Entwicklung der Gesundheitsausgaben ist ambivalent. Zum einen könnten sich neue Behandlungsmethoden kostensparend auswirken. Zum anderen zeigt sich der Fortschritt oft auch dadurch, dass sehr teure Heil- und Diagnoseverfahren („Apparatemedizin“) und Medikamente entwickelt werden, die – in Kombination mit geringen Sparanreizen – zu einem schnelleren Anstieg der Kosten im Ge-

Übersicht 4.6:

#### Leistungsausgaben in der Gesetzlichen Krankenversicherung (1995-2010)

	gesamt	für Pflichtversicherte und freiwillige Mitglieder		für Rentner		
	Mrd. €	Mrd. €	€ je AKV-Mitglied	€ je AKV-Versicherter	Mrd. €	€ je KVdR- Mitglied
<b>1995</b>	124,00	67,30	1.879	1.217	49,69	3.421 (1996)
<b>2000</b>	133,70	69,48	1.944	1.272	56,46	3.690
<b>2001</b>	138,81	71,95	2.017	1.323	58,68	3.832
<b>2002</b>	143,03	70,91	2.041	1.336	63,42	3.907
<b>2003</b>	145,09	70,11	2.058	1.341	66,12	3.963
<b>2004</b>	140,18	66,35	1.963	1.276	64,81	3.854
<b>2005</b>	143,81	67,31	2.010	1.291	67,54	3.996
<b>2006</b>	148,00	69,49	2.070	1.334	69,19	4.093
<b>2007</b>	153,93	72,46	2.137	1.391	71,86	4.266
<b>2008</b>	160,94	76,20	2.245	1.464	74,70	4.107
<b>2009</b>	170,78	81,52	2.390	1.571	78,88	4.353
<b>2010</b>	175,99	84,75	2.473	1.644	80,22	4.792
<b>1995-2010</b>	<b>+41,9 %</b>	<b>+25,9 %</b>	<b>+31,6 %</b>	<b>+35,0 %</b>	<b>+61,4 %</b>	<b>+40,1 %*</b>

Quelle: Sachverständigenrat 2011. \*: 1996-2010.

sundheitswesen führen. Darüber hinaus trägt der medizinisch-technische Fortschritt durch lebenszeitverlängernde Effekte zur Ausgabensteigerung bei – sofern die Medikalisierungsthese zutrifft. Insgesamt kann daher auch nicht ausgeschlossen werden, dass steigende Ausgaben in wesentlichen Teilen von (mit steigenden Einkommen) höheren Präferenzen der Bevölkerung für bessere Gesundheitsleistungen und medizinische Versorgung getrieben werden (Breyer/Costa-Font/Felder 2010).

Die Zerlegung in eine Mengen- und eine Preiskomponente erweist sich insbesondere bei den Gesundheitsausgaben als problematisch. Der Output im Gesundheitsbereich umfasst auf individueller Ebene alle Behandlungen, die ein Patient erhält, wobei auch die Qualität der Behandlung erfasst werden sollte.<sup>37</sup> Jene ist wiederum abhängig von der Verfügbarkeit von ausgebildeten Ärzten, medizinischen Geräten oder Medikamenten. Daten bezüglich der im Gesundheitswesen eingesetzten Inputressourcen zeigen

dabei widersprüchliche Ergebnisse (vgl. Übersicht 4.7). So ist der *OECD Health Care Resource Database* zufolge die Zahl der praktizierenden Ärzte in Deutschland zwischen 1991 und 2009 um 35 Prozent von 221.000 auf 298.000 angestiegen. Die Ärztedichte hat entsprechend von 2,76 auf 3,64 Ärzte je 1.000 Einwohner zugenommen. Die Zahl der verfügbaren Krankenhausbetten wurde demgegenüber um 17 Prozent von 810.000 auf 675.000 reduziert. Die Ausgaben für Medikamente haben 1992-2009 um 78 Prozent von 24,4 auf 45,2 Milliarden Euro zugenommen. Der Anstieg liegt damit nur unwesentlich über dem Wachstum der gesamten Gesundheitsausgaben (+75,5 Prozent) im selben Zeitraum.

Die Beschäftigtenzahl im Gesundheitswesen (inklusive Veterinärwesen und Pflegedienste) ist von 1991 bis 2009 um 50 Prozent von 2,6 Millionen auf 3,9 Millionen angestiegen. Noch dynamischer haben sich die Arbeitsentgelte entwickelt. Hier ist ein Anstieg von 56,3 Milliarden

Übersicht 4.7:

**Ressourceneinsatz und Arbeitsentgelte im Gesundheitswesen**

1995	Ärzte (1.000)	Ärzte je 1.000 EW	Krankenhaus-Betten (1.000)	Ausgaben für Arzneimittel (Mrd. €)	Gesundheitswesen lt. NACE		
					Personal (1.000)	Arbeitsentgelte (Mrd. €)	Entgelt pro Kopf (1.000 €)
1991	221	2,76	810	-	2.610	56,3	21,6
1995	250	3,06	791	26,3	2.960	73,2	24,7
2000	268	3,26	749	31,5	3.348	85,5	25,5
2001	272	3,31	742	34,0	3.410	88,1	25,8
2002	275	3,34	732	35,7	3.499	91,4	26,1
2003	278	3,37	722	36,6	3.540	93,8	26,5
2004	280	3,39	708	35,5	3.580	95,0	26,5
2005	281	3,41	698	39,3	3.630	95,2	26,2
2006	284	3,45	683	39,6	3.664	96,1	26,2
2007	288	3,50	678	41,7	3.709	97,4	26,3
2008	292	3,56	674	43,2	3.796	102,4	27,0
2009	298	3,64	675	45,2	3.913	109,6	28,0
<b>1991-2009</b>	<b>+34,7 %</b>	<b>+31,9 %</b>	<b>-16,7 %</b>	<b>+77,8 %*</b>	<b>+49,9 %</b>	<b>+94,9 %</b>	<b>+30,0 %</b>

Quelle: OECD, WIFO-Berechnungen. \*1992 - 2009.

37 Der Outcome (die „Leistung“) wäre entsprechend die Verbesserung des Gesundheitszustandes durch die Behandlung.

Euro (1991) auf 109,6 Milliarden Euro (2009) – und damit um rund 95 Prozent – festzustellen. Daraus ergibt sich ein Anstieg der Entgelte je Beschäftigten im Wirtschaftszweig Gesundheit und Soziale Dienste um knapp 30 Prozent über den Zeitraum 1991-2009. Vergleicht man diesen Anstieg mit dem Wachstum der Pro-Kopf-Entgelte in Kernverwaltung (+66 Prozent), Bildungsbereich (+36 Prozent) oder der gesamten Volkswirtschaft (+42 Prozent), zeigt sich ein unterdurchschnittlicher Anstieg. Es geht aus diesen Daten allerdings nicht hervor, ob in einzelnen Berufsklassen deutlich höhere Einkommenszuwächse erzielt wurden.

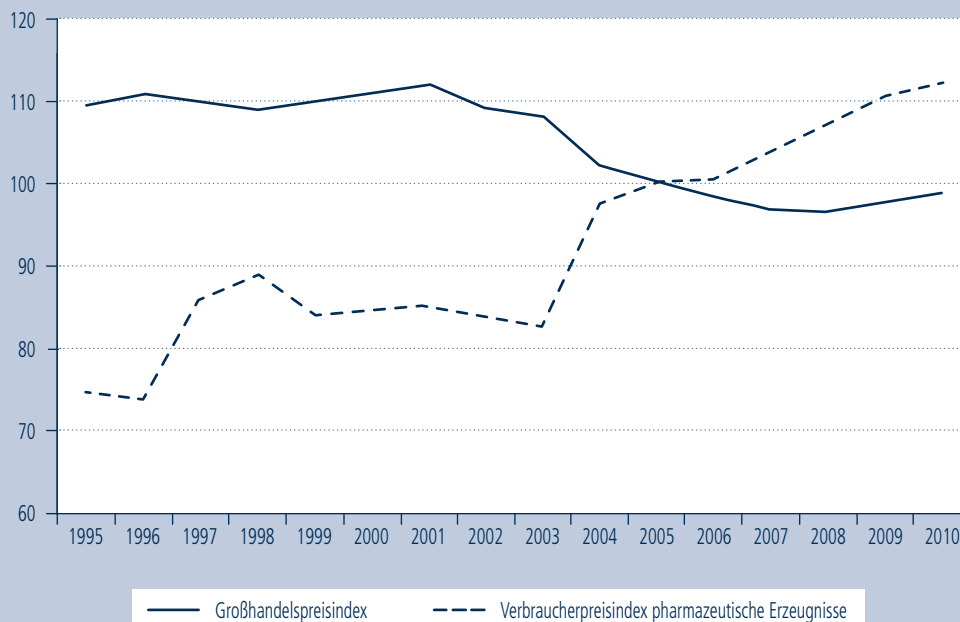
Die Entwicklung der Großhandelspreise pharmazeutischer Produkte zeigt von 1995-2001 kaum Dynamik, danach sogar einen Preisverfall (Abbildung 4.8).<sup>38</sup> Die Verbraucherpreise für Pharmazieprodukte sind im gleichen Zeitraum angestiegen. Zwischen 1995 und 2010 belief sich

der jährliche durchschnittliche Anstieg der Preise auf 2,7 Prozent. Hintergrund des Preisanstiegs für die Verbraucher 2004 war die Einführung der Zuzahlungspflicht für Versicherte.

Ein beträchtlicher Ausgabendruck durch die Bevölkerungsalterung wird vor allem im Bereich der Pflege vermutet. Träger der 1995 neu geschaffenen sozialen Pflegeversicherung sind die Pflegekassen, die bei den Krankenkassen errichtet wurden. Die Pflegeversicherung hat seither einen überaus dynamischen Anstieg der Ausgaben zu verzeichnen. Die Gesamtausgaben beliefen sich im Startjahr 1995 auf fünf Milliarden Euro. Sie sind bis 2010 auf 21,5 Milliarden Euro auf das 4,3-Fache angestiegen. Die Zahl der Leistungsempfänger ist seither von 1,1 Millionen auf 2,3 Millionen auf das 2,15-Fache gewachsen. Die Ausgaben je Empfänger haben sich somit von 4.700 Euro/Jahr auf 9.400 Euro/Jahr verdoppelt (Übersicht 4.8).

Abbildung 4.8:

**Großhandelspreisindex und Verbraucherpreisindex für pharmazeutische Produkte (2005=100), 1995-2010**



Quelle: Statistisches Bundesamt 2011b, WIFO-Berechnungen.

38 Für die Jahre vor 1995 sind keine Daten verfügbar.

## Übersicht 4.8:

**Ausgaben und Leistungsempfänger der Pflegeversicherung (1995 - 2010)**

	<b>Ausgaben (Mrd. €)</b>	<b>Leistungsempfänger (Tsd.)</b>	<b>Ausgaben je Leistungsempfänger (€)</b>
<b>1995</b>	5,0	1.061	4.682
<b>2000</b>	16,7	1.822	9.148
<b>2001</b>	16,9	1.840	9.170
<b>2002</b>	17,4	1.889	9.190
<b>2003</b>	17,6	1.895	9.264
<b>2004</b>	17,7	1.926	9.186
<b>2005</b>	17,9	1.952	9.150
<b>2006</b>	18,0	1.969	9.159
<b>2007</b>	18,3	2.029	9.038
<b>2008</b>	19,1	2.113	9.056
<b>2009</b>	20,3	2.235	9.095
<b>2010</b>	21,5	2.288	9.376
<b>1995-2010</b>	<b>+331,6 %</b>	<b>+115,5 %</b>	<b>+100,2 %</b>

Quelle: Sachverständigenrat 2011.

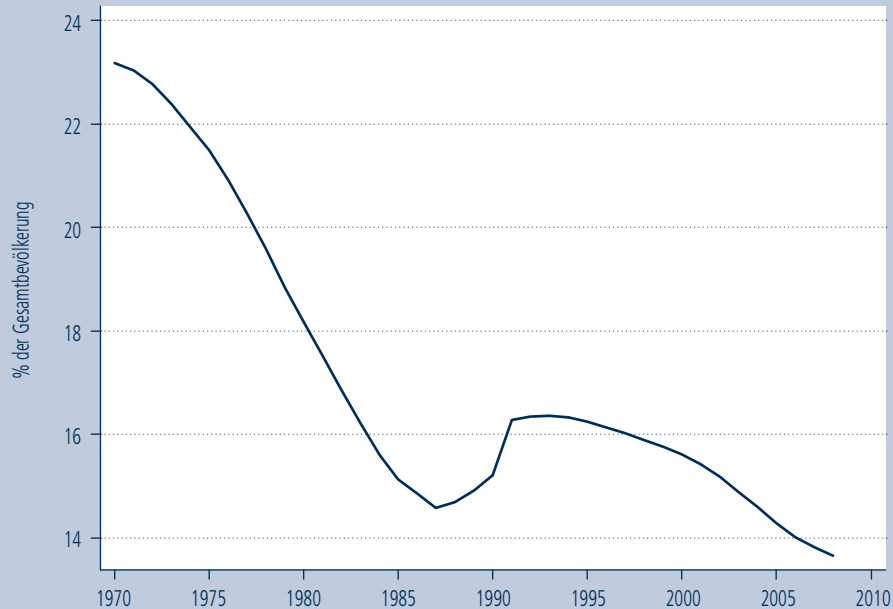
Insgesamt zeigt sich ein recht heterogenes Bild von der Entwicklung der Transferausgaben des Staates im Gesundheitswesen. Grundsätzlich ist die Höhe der Transfers von der Zahl der Leistungsempfänger und vom Grad der Kostenerstattung abhängig. Beide sind wiederum an die Kosten für die erbrachten Gesundheitsleistungen (mit) bestimmt. Auf der Outputseite sind die festgestellten Mengeneffekte tendenziell positiv, wobei die Zahl der (tatsächlichen oder potenziellen) Leistungsempfänger jedoch nur ein sehr unzureichendes Bild abgeben kann. Im Prinzip wäre erforderlich, die Zahl der Behandlungen (nach Behandlungsarten, behandelten Krankheiten etc.) zu betrachten, um zu konkreteren Aussagen zu kommen. Dies kann im Rahmen der vorliegenden Arbeit jedoch nicht geleistet werden. Auf der Inputseite gibt es „widersprüchliche“ Signale. Während die Ärztedichte und die des medizinischen Personals zugenommen haben, wurde die Zahl der Krankenhausbetten reduziert. Der Preisindex für pharmazeutische Produkte ist auf Groß-

handelsebene zu Beginn der 2000er Jahre gesunken und liegt 2010 immer noch weit unter den Werten der 1990er Jahre; aufgrund rechtlicher Änderungen bei den Zuzahlungen der Versicherten ist der Index auf Verbraucherseite jedoch erheblich angestiegen.

#### 4.6 Familienleistungen

Allgemeines Ziel der Familienpolitik ist es, ein familienfreundliches Umfeld zu schaffen. Dabei geht es sowohl um die Prävention und Reduktion der Kinderarmut als auch um die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit und die Beachtung von Gerechtigkeit. Familienbezogene Instrumente haben dabei grundsätzlich drei mögliche Ansatzpunkte: die Sicherung des Kinder-Existenzminimums, die Kompensation des Einkommensverlustes in der Elternzeit und die Abgeltung des Betreuungsaufwandes nach der Elternzeit.

Abbildung 4.9:

**Anteil der Kinder (0-14 Jahre) an der Gesamtbevölkerung (in %), 1970 - 2009**

Quelle: WIFO-Berechnungen, EUROSTAT.

Der Anteil der Kinder (0 bis 14 Jahre) an der Gesamtbevölkerung in Deutschland zeigt einen deutlichen Trend nach unten (Abbildung 4.9). War Anfang der 1970er Jahre noch fast ein Viertel (23,2 Prozent) der Bevölkerung jünger als 15 Jahre, ist dieser Anteil bis 2009 auf 13,7 Prozent gesunken. Insofern wirkt der demographische Mengeneffekt isoliert in Richtung Minderausgaben. Freilich wird durch die Familienpolitik unter anderem auch versucht, der Tendenz zu weniger Kindern entgegenzuwirken.

Die Familienpolitik in Deutschland beruht nach wie vor eher auf einem konservativen Familienverständnis, das den Ehemann primär als Versorger und die Ehefrau in der Rolle der Zuverdienerin sieht (Festl/Lutz/Schratzstaller 2010). Während das Modell des Ehegattensplitting und die Kinderfreibeträge im Lohn- und Einkommensteuerrecht zentrale Eckpfeiler darstellen<sup>39</sup>, sind ausgabenseitig Kindergeld und Familienlas-

tenausgleich, Erziehungs- und Elterngeld sowie die – jedoch oft von nicht-staatlichen, freien Trägern und meist als Sachleistung angebotene – Kinder- und Jugendhilfe von Bedeutung. Es könnten freilich auch andere Ausgaben, wie Zahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung oder die kinderbedingte Sozialhilfe (Sozialgeld), eingerechnet werden. Je nach Abgrenzung werden dann unterschiedliche Ausgabenvolumina ausgewiesen (vgl. Rosenschon 2011; BMFSFJ 2006).

Folgt man den im Sozialbudget ausgewiesenen Leistungen, zeigt Übersicht 4.9, dass in der Gesamtsumme die familienpolitischen Transfers seit Anfang der 1990er Jahre ganz erheblich zugenommen haben. Beim Kindergeld ist ein Anstieg von 10,4 Milliarden Euro (1991) auf 41,6 Milliarden Euro (2010) festzustellen. Der beträchtliche Zuwachs ist teilweise auf die Einführung des Optionsmodells ab 1996 zurückzuführen,

39 Darüber hinaus können fallweise Ausgaben zur Kinderbetreuung steuerlich absetzbar sein.



## Übersicht 4.9:

**Familienpolitische Transferleistungen (in Mrd. €), 1991 - 2010**

	Kindergeld und Familienleistungsausgleich	Erziehungsgeld und Elterngeld	Kinder- und Jugendhilfe	Gesamt	Gesamt (ohne Kinder- und Jugendhilfe)
1991	10,4	3,2	10,9	24,6	13,7
1995	10,9	3,9	15,0	29,7	14,8
2000	32,0	3,7	17,3	53,0	35,7
2001	32,3	3,6	17,7	53,7	36,0
2002	36,3	3,6	18,2	58,2	39,9
2003	36,4	3,5	18,6	58,5	39,9
2004	36,6	3,4	18,7	58,7	40,0
2005	36,9	3,1	19,1	59,1	40,0
2006	37,1	3,1	19,4	59,6	40,2
2007	37,0	4,0	20,0	61,0	41,0
2008	36,7	5,1	21,6	63,3	41,7
2009	39,3	4,7	23,5	67,4	44,0
2010	41,6	4,7	25,4	71,6	46,3
1991-2010	+298,4 %	+44,8 %	+133,0 %	+191,6	+238,4 %

Quelle: Sachverständigenrat 2011; 2009 vorläufige Ergebnisse, 2010 Schätzung.

welches bei Vorliegen der Anspruchsbedingungen die Eltern vor die Wahl „Kindergeld *oder* -freibetrag“ stellt. Entsprechend haben sich die Ausgaben von 1995 auf 1996 mehr als verdoppelt. Aber auch das individuelle Leistungsniveau ist seither ganz beträchtlich gestiegen. Für das erste (zweite) Kind wurden 1991 noch umgerechnet 26 Euro (66 Euro) pro Monat gezahlt. Bis 2010 ist das Kindergeld auf 184 Euro (erste zwei Kinder) angestiegen, das ist eine siebenmal höhere Pro-Kopf-Leistung als 1991. Insgesamt haben die Ausgaben für Kindergeld und -freibetrag um 300 Prozent zugenommen. Deutlich geringer fielen die Ausgabenzuwächse beim Erziehungsgeld (ab 2007: Elterngeld) mit +44,8 Prozent seit 1991 aus.

Vor diesem Hintergrund kann man von gegenläufigen Preis- und Mengeneffekten bei der Entwicklung der Gesamtausgaben sprechen: Auf der einen Seite nimmt der Anteil der (potenziellen) Bezieher von Familienunterstützungsleistungen ab; dieser ausgabendämpfende Effekt wird auf der anderen Seite durch die Ausweitung der

monetären Leistungen offenbar überkompensiert. Wie fast immer spielen allerdings auch Veränderungen der Rechtslage (hier: Optionsmodell Kindergeld vs. Steuerfreibetrag) eine Rolle bei der Ausgabendynamik.

#### 4.7 Unterstützungsleistungen für die Ausbildung

Eine weitere Sozialleistung von finanzwirtschaftlicher, aber vor allem wirtschaftspolitisch hoher Relevanz sind Unterstützungen für die Ausbildung von Schülern und Studenten nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAFöG). Ein qualitativ hochwertiges Humankapital hat für den Erfolg entwickelter Industrieländer herausragende Bedeutung. Zahlreiche theoretische und empirische Arbeiten belegen den Einfluss der Bildungsqualität auf Innovations- und Imitationsfähigkeit einer Ökonomie als Determinanten des langfristigen Wirtschaftswachstums (z.B. *Aghion*



## Übersicht 4.10:

## Transferleistungen im Rahmen des BAFöG, 1991 - 2010

	Schüler			Studierende			15- bis 30-Jährige
	Geförderte Personen (1.000)	Ausgaben (in Mio. €)	Monatl. Förderung pro Person	Geförderte Personen (1.000)	Ausgaben (in Mio. €)	Monatl. Förderung pro Person	insgesamt (in Mio.)
<b>1991</b>	266,2	447,2	228	606,9	1.538,6	290	18,5
<b>1995</b>	181,2	332,2	257	442,5	1.134,0	304	17,1
<b>2000</b>	210,5	367,9	241	348,8	906,9	326	15,3
<b>2001</b>	243,6	492,7	288	406,8	1.161,9	365	15,1
<b>2002</b>	271,2	591,8	302	451,5	1.350,5	371	15,1
<b>2003</b>	294,9	651,2	303	481,6	1.446,1	370	15,2
<b>2004</b>	312,3	698,1	303	497,3	1.513,6	371	15,3
<b>2005</b>	321,4	725,8	304	506,9	1.554,6	375	15,4
<b>2006</b>	319,0	717,3	301	498,6	1.538,8	375	15,4
<b>2007</b>	311,6	697,3	301	494,5	1.490,7	375	15,4
<b>2008</b>	311,9	741,2	321	510,4	1.590,6	398	15,3
<b>2009</b>	322,7	826,7	346	550,4	1.875,7	434	15,2
<b>2010</b>	323,8	853,8	357	592,4	2.019,1	436	15,0
<b>1991/2010</b>	<b>+21,6%</b>	<b>+90,9%</b>	<b>+56,6%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>+31,2%</b>	<b>+50,3%</b>	<b>-19,0%</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt 2011.

2008). Eine gezielte Subjektförderung von Bildung durch Sozialtransfers kann ökonomisch damit argumentiert werden, dass das Humankapitalpotenzial nicht beliehen werden kann. Davon sind insbesondere ärmere Bevölkerungsschichten betroffen, da sie ihre Bildungsinvestitionen nicht auf dem Kapitalmarkt vorfinanzieren können. Aus gesellschaftlicher Perspektive kann es dann zu einer Unterinvestition in Bildung kommen, die durch die Erhöhung der Chancengleichheit sowie durch die verstärkte Mobilisierung von Bildungsreserven in den einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten vermieden werden kann.<sup>40</sup>

Die Entwicklung der BAFöG-Ausgaben und der Empfängerzahlen von 1991 - 2010 ist in Übersicht 4.10 dargestellt. Es zeigt sich, dass zwar die

Zahl der geförderten Schüler um 21,6 Prozent gestiegen, die Zahl der geförderten Studierenden jedoch um 2,6 Prozent gesunken ist. Der Rückgang war besonders stark zwischen 1991 und 1996, in denen die Zahl geförderter Studierender von 607.000 auf 336.000 gefallen ist. Hintergrund ist eine Reihe von Gesetzesänderungen, durch welche die Förderungsmöglichkeiten reduziert wurden. Seither ist die Zahl jener Studierenden, die BAFöG erhalten, wieder auf 592.000 gestiegen. Die Entwicklungen sind auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass seit 1991 die Zahl der 15- bis 30-Jährigen in Deutschland, die potenziell als Empfänger von BAFöG-Leistungen infrage kommen, von 18,5 Millionen auf 15 Millionen und damit um etwa ein Fünftel geschrumpft ist.

40 Die Leistungen nach dem BAFöG erfolgen nach pauschalierten Bedarfen. Einkommen und Vermögen des Empfängers sowie Einkommen von Ehegatten und Eltern werden angerechnet. Schüler und Auszubildende erhalten BAFöG-Leistungen als nicht rückzahlbaren Zuschuss. Studenten erhalten die Leistungen in den meisten Fällen nur zu 50 Prozent als Zuschuss und zu 50 Prozent als zinsloses staatliches Darlehen.

Die Gesamtausgaben für Schüler sind zwischen 1991 und 2010 von 447 Millionen Euro um fast 91 Prozent auf 854 Millionen Euro, jene für Studierende dagegen um 31,2 Prozent von 1,54 Milliarden Euro auf zwei Milliarden Euro gewachsen. Die durchschnittlichen monatlichen Förderbeträge pro Person sind damit nominell um 56,6 Prozent (Schüler) bzw. um 50,3 Prozent (Studenten) angestiegen. Bereinigt mit dem Verbraucherpreisindex fällt der Anstieg beim durchschnittlichen Schüler-BAFöG mit +9,9 Prozent und beim Studierenden-BAFöG mit +5,5 Prozent pro Person real jedoch deutlich kleiner aus.

#### 4.8 Fazit

Die Untersuchung der Ausgabenentwicklungen seit 1991 bei den Transfers an private Haushalte ergibt insgesamt ein sehr gemischtes Bild. Hinsichtlich der „Mengeneffekte“ ist vor allem rele-

vant, wie sich der Kreis der Leistungsempfänger entwickelt hat. Eindeutige Zuwächse der Empfängerzahlen von Transfers können bei Renten und bei Beamtenpensionen sowie bei der Pflege konstatiert werden. Auch in der Grundsicherung ALG II/Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe wurde der potenzielle Empfängerkreis ausgeweitet. Bei Gesundheitsausgaben, die im Staatssektor nach VGR zu größten Teilen als Transferleistungen verbucht werden, erschwert aber das Problem der Messung von Leistungseinheiten die Qualifizierung der Entwicklungen. Aufgrund der sinkenden Kinderzahl sinkt bei den Familienleistungen der potenzielle Empfängerkreis.

Auch bei Ausgaben je Leistungseinheit (bzw. je Leistungsempfänger) sind keine einheitlichen Effekte festzustellen. Bei Beamtenpensionen, Arbeitslosengeld, Familien- und Pflegeleistungen liegt der Anstieg der Ausgaben je Leistungseinheit über der Inflationsrate. Der Anstieg der Standardrenten ist allerdings unter der Inflationsrate geblieben.

## 5. Die Entwicklung der Transfers an Unternehmen und der Zinsausgaben

### 5.1 Transfers an Unternehmen

Subventionen sind schon seit geraumer Zeit Gegenstand intensiver wirtschaftspolitischer und -theoretischer Diskussionen. Dabei wird auf der einen Seite argumentiert, dass die öffentliche Hand durch eine gezielte Subventionspolitik allokatives Marktversagen korrigiert und so zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt beitragen kann (z. B. *Ford/Suyker* 1990). Darüber hinaus können mit Förderungen auch sozialpolitische Ziele verwirklicht werden. Auf der anderen Seite wird in Subventionen oft eine Hauptursache von Allokationsverzerrungen gesehen, sodass Ressourcen in volkswirtschaftlich unproduktive Verwendungszwecke gelenkt werden. Ferner wird speziell in der politökonomischen Literatur auf den gesellschaftlich unerwünschten Ressourceneinsatz organisierter Interessen zur politischen Durchsetzung von Förderungen hingewiesen („rent seeking“) (*Krueger* 1974).

Für die Analyse erweist sich als erhebliches Problem, dass ein allgemeingültig verwendeter Subventionsbegriff bislang nicht existiert (z. B. *Andel* 1977; *Schwartz/Clements* 1999; *Thöne/Röhl* 2005). Je nach Untersuchungskontext werden unterschiedliche Abgrenzungen verwendet. Dabei erstreckt sich der Begriff neben klassischen Finanzhilfen für Unternehmen oft auch auf Steuervergünstigungen und bisweilen sogar auf Transferleistungen an private Haushalte.<sup>41</sup>

Dieser sehr weiten Begriffsabgrenzung wird hier allerdings nicht gefolgt, sondern die Analyse wird auf ausgabenseitige Vergünstigungen be-

grenzt, die in der VGR als Subventionen und Kapitaltransfers (v.a. Investitionszuschüsse) an Unternehmen ausgewiesen werden. Diese engere Auslegung scheint insofern gerechtfertigt, als das Thema dieser Studie die Darstellung und Analyse von allgemeinen Ausgabenentwicklungen und nicht eine detaillierte Wirkungsanalyse von Subventionen ist.

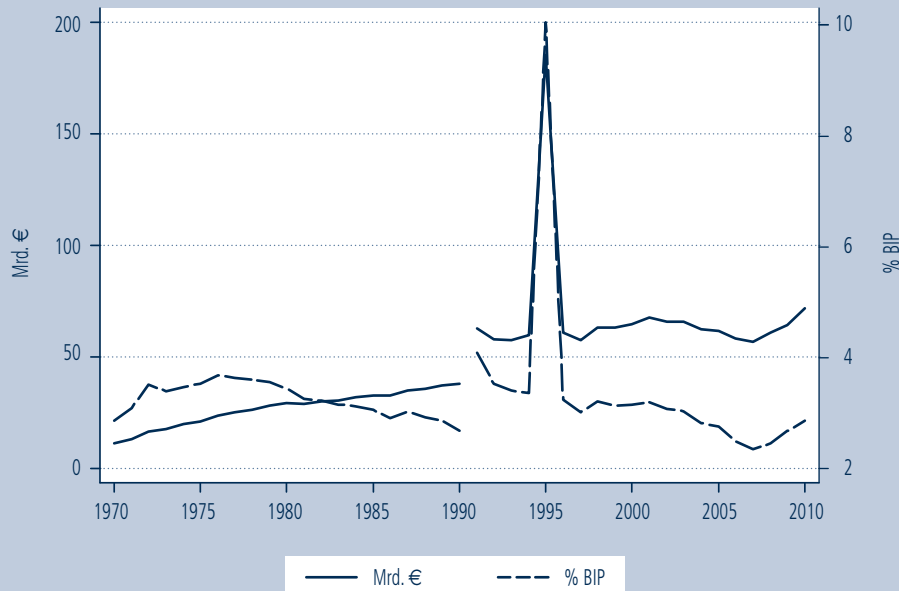
Die in der Systematik der VGR ausgewiesenen Unternehmensförderungen (Subventionen und Vermögenstransfers) sind nominell seit den 1970er Jahren von elf Milliarden Euro (1970) auf 72 Milliarden Euro (2010) gewachsen. Damit erreichen die Transfers an die Unternehmen ein Gesamtvolumen, das knapp 2,9 Prozent der Wirtschaftsleistung entspricht. Sieht man vom Jahr 1995 ab, wo die Auflösung der Treuhandanstalt und deren Integration in die regulären Budgetzahlen zu einem kurzfristigen Hochschnellen des ausgewiesenen Subventionsvolumens auf zehn Prozent des BIP sorgte, ist seit 1991 ein schwacher, aber permanenter Rückgang in Relation zum BIP zu beobachten (Abbildung 5.1).

In der Abgrenzung nach dem Subventionsbericht der Bundesregierung haben die Finanzhilfen der Gebietskörperschaften von 1970 (7,5 Milliarden Euro) bis 1990 (15,6 Milliarden Euro) kräftig zugenommen. Speziell Anfang der 1990er Jahre zeigt sich ein Anstieg des Subventionsvolumens, das vor allem dem Aufbau Ostdeutschlands nach der Wiedervereinigung geschuldet ist. Im Jahr 2000 wurden von Bund, Ländern und Gemeinden Finanzhilfen in Höhe von zusammen 22,9 Milliarden Euro gewährt.<sup>42</sup>

41 Vgl. zum Beispiel die im ‚Kieler Subventionsbericht‘ verwendeten Abgrenzungen (*Boss/Rosenschon* 2010). In diesem Sinne versteht sich auch die sehr weit gefasste Definition der OECD 2006: 7, wonach „a subsidy is a measure that keeps prices for consumers below market levels, or keeps prices for producers above market levels or that reduces costs for both producers and consumers by giving direct or indirect support.“

42 Hinzu kamen noch Steuervergünstigungen von rund 25 Milliarden Euro sowie ERP-Finanzhilfen von 5,7 Milliarden Euro und Marktordnungsausgaben der EU von 5,6 Milliarden Euro, die sich somit zu einem Gesamtvolumen von 59,4 Milliarden Euro addieren (*Bundesregierung* 2011: 19).

Abbildung 5.1:

**Subventionen i.e.S. und Kapitaltransfers (Mrd. €), 1970-2010**

Quelle: WIFO-Berechnungen, EUROSTAT.

Auch in dieser Abgrenzung ist ein Rückgang des Förderungsvolumens in den 2000er Jahren zu verzeichnen. Bis 2008 sind die Finanzhilfen von Bund, Ländern und Gemeinden auf 16,3 Milliarden Euro gesunken. Im Jahr 2009 sind die Finanzhilfen jedoch krisenbedingt (Konjunkturpaket I) wieder auf 19,8 Milliarden Euro angewachsen. Darin sind auch Hilfen des Bundes für private Haushalte in Höhe von 1,4 Milliarden Euro enthalten. 2010 belaufen sich die Finanzhilfen insgesamt wieder auf 16,2 Milliarden Euro. Dieser Rückgang ist vor allem auf das Auslaufen des Programms zur Stärkung der Pkw-Nachfrage („Umweltprämie“) zurückzuführen.

Ein detaillierter Überblick über die Subventionslandschaft in Deutschland ist an dieser Stelle nicht möglich (vgl. Thöne/Röhl 2005; Bundesregierung 2011; Boss/Rosenschon 2010; Boss/Klodt et al. 2011). Der Subventionsbericht der Bundesregierung unterscheidet etwa zwischen Erhaltungs-, Anpassungs-, Produktivitätshilfen und sonstigen Hilfen. Als Erhaltungshilfen werden Unterstützungsleistungen angesehen, die nicht an strukturverändernde Umstellungen der Emp-

fänger gekoppelt sind. Anpassungshilfen sollen zur Änderung bestehender Strukturen von Betrieben und Wirtschaftszweigen dienen, und Produktivitätshilfen dienen der Förderung des Wachstums von Betrieben und Wirtschaftszweigen. Die Anpassungshilfen nehmen dabei regelmäßig einen Anteil von ca. 50 Prozent an den Finanzhilfen des Bundes ein. Lediglich im Krisenjahr 2009 waren die Produktivitätshilfen mit einem Anteil von 49,9 Prozent dominierend.

Die Darstellung der Subventionsentwicklungen im Rahmen der funktionalen Gliederung nach COFOG, erhältlich für den Zeitraum 1991-2009, zeigt, dass die „klassischen“ Förderungen im Bereich Wirtschaft zwar immer noch den bedeutendsten Subventionsbereich ausmachen, aber sowohl nominell als auch anteilmäßig rückläufig sind (Übersicht 5.2).

Beliefen sich die Förderungen in diesem Bereich 1991 noch auf 43,3 Milliarden Euro und damit 68,9 Prozent des Subventionsvolumens, sind sie bis 2009 (trotz Wirtschaftskrise) auf 33,9 Milliarden Euro (52,8 Prozent) zurückgegangen. Zwischenzeitlich machten die Förderungen sogar

## Übersicht 5.1:

**Finanzhilfen von Bund, Ländern und Gemeinden in Abgrenzung des Subventionsberichtes der Bundesregierung (Mrd. €), 1991 - 2010**

	Bund	Länder	Gemeinden	Gesamt
1990	7,3	7,2	1,1	15,6
1995	9,4	10,7	1,5	21,6
2000	10,1	11,2	1,6	22,9
2001	9,5	11,1	1,6	22,2
2002	8,1	10,5	1,5	20,1
2003	7,4	10,4	1,6	19,4
2004	6,7	10,1	1,5	18,3
2005	6,1	10,3	1,4	17,8
2006	5,7	10,2	1,3	17,2
2007	5,7	8,6	1,4	15,7
2008	5,9	9,1	1,3	16,3
2009	10,0	8,6	1,2	19,8
2010	7,0	8,9	1,3	17,2

Quelle: Subventionsberichte der Bundesregierung (div. Jahre).

weniger als die Hälfte (2006: 44,8 Prozent) des Gesamtvolumens aus. Das für 1995 ausgewiesene Volumen von 163 Milliarden Euro im Funktionsbereich „Wirtschaftliche Angelegenheiten“ ist wesentlich von der bereits mehrfach erwähnten Eingliederung der Treuhandanstalt in den Staatssektor beeinflusst, die in der VGR als Kapitaltransfer gebucht wurde. In der Abgrenzung der Finanzstatistik sind diese Staatsausgaben nicht als Finanzhilfen ausgewiesen.

In anderen Bereichen ist das Subventionsvolumen bis zur Mitte der ersten Dekade der 2000er Jahre kontinuierlich gestiegen. Insbesondere die Subventionen an halbstaatliche Dienstleister in den Funktionsbereichen Gesundheit, Bildung und Soziales sind bis 2009 um 67,6 Prozent gegenüber 1991 gestiegen. Ab 2005 ist im Umwelt- und Wohnungswesen (COFOG 5 und 6) ein Rückbau der Leistungen festzuhalten.

Die Darstellungen sind allerdings insoweit nach unten verzerrt, als Steuervergünstigungen

nur in geringem Umfang Eingang in die Daten finden.<sup>43</sup> Boss und Rosenschon (2010) quantifizieren das Volumen der Steuervergünstigungen mit Subventionscharakter im Jahr 2009 auf 52,2 Milliarden Euro; der 23. Subventionsbericht der Bundesregierung hingegen lediglich auf 29,5 Milliarden Euro. Diesen Abgrenzungen liegen allerdings unterschiedliche Definitionen zugrunde, die nur bedingt mit der Subventionsdefinition nach VGR kompatibel sind. Es zeigt sich freilich dennoch, dass ein beträchtlicher Subventionsbestandteil über die budgetäre Einnahmeseite abgewickelt wird und dort zu erheblichen Mindereinnahmen führt.

Die Aufgliederung in Mengen- und Preiskomponenten ist bei Subventionen nicht möglich. Informationen zur Entwicklung der Subventionsempfängerzahlen (Unternehmen) liegen nicht vor, und wären auch – angesichts der erheblichen Größenunterschiede der (potenziellen) Empfänger und der Vielzahl unterschiedlicher Förderungstatbestände – nur wenig aussagekräftig.

<sup>43</sup> Grundsätzlich werden nur tatsächliche Ausgaben verbucht. Daher schließen die Subventionen keine Steuervergünstigungen ein. Eine Ausnahme von dieser Regel stellen die gewährten Umsatzsteuervergünstigungen (einbehaltene Umsatzsteuer) im Rahmen der pauschalierten Besteuerung in der Landwirtschaft dar, die als Subvention in der VGR gebucht werden.

## Übersicht 5.2:

**Zusammensetzung der Unternehmenstransfers (Subventionen i.w.S. und Kapitaltransfers in Abgrenzung nach VGR), 1991 - 2009 (Mrd. €)**

	Wirtschaftliche Angelegenheiten	Gesundheit, Bildung, Soziales	Umwelt, Wohnen	Kultur	Sonstiges	Summe
1991	43,3	7,1	6,1	1,2	5,1	62,8
1995	163,0	8,1	6,3	1,9	6,4	185,7
2000	36,6	8,6	12,6	2,3	4,8	64,9
2001	37,1	9,5	13,3	2,6	5,2	67,7
2002	33,5	9,7	14,3	2,7	5,9	66,0
2003	32,1	9,8	15,3	2,8	5,8	65,7
2004	29,2	9,2	15,3	2,8	5,9	62,5
2005	28,6	9,9	14,5	2,9	6,1	62,0
2006	26,1	10,3	13,1	2,8	5,9	58,2
2007	26,2	10,2	11,1	3,1	6,4	57,0
2008	31,0	10,9	9,5	3,3	6,3	60,9
2009	33,9	11,9	8,3	3,5	6,7	64,3
<b>1991 - 2009</b>	<b>-21,7 %</b>	<b>+67,6 %</b>	<b>+36,1 %</b>	<b>+191,7 %</b>	<b>+31,4 %</b>	<b>+2,3 %</b>

Quelle: WIFO-Berechnungen, EUROSTAT.

tig. „Mengeneffekte“ sind deshalb nicht zu identifizieren. Auch kennt das Subventionsrecht, im Unterschied zu den Transfers an private Haushalte, üblicherweise keine standardisierten Subventionsbeträge, an denen „Preisentwicklungen“ festgemacht werden könnten; eine Ausnahme bilden insofern einige Förderungen im landwirtschaftlichen Bereich, die konkrete, fallbezogene Prämien (z. B. für Flächenstilllegung o. ä.) als Subventionsbasis haben.

## 5.2 Zinszahlungen

Eine letzte zu betrachtende Ausgabenkategorie sind die Zinszahlungen auf die aufgelaufene Staatsschuld. Die Höhe der Zinsausgaben ist zwar durch intelligentes Schuldenmanagement – insbesondere durch Variationen in der Struktur der Staatsverschuldung – beeinflussbar.<sup>44</sup> Allerdings ist die Höhe der Staatsschuld, auf welche der

Schuldendienst zu leisten ist, ebenso wie der Zinssatz, zu dem die Kreditaufnahme des Staates am Kapitalmarkt erfolgt, für die jeweils amtierenden politischen Entscheidungsträger eine weitgehend exogene Größe. Die Schulden und die Konditionen der Tilgung (Laufzeiten etc.) sind von Entscheidungen in der Vergangenheit bestimmt; die aktuellen Marktzinssätze sind von gegenwärtigem Angebot und Nachfrage auf den Kapitalmärkten sowie von speziellen Risikoeinschätzungen (und damit ebenfalls teilweise vom Verschuldungsverhalten in der Vergangenheit) abhängig.

Nominell haben die Zinsausgaben seit 1991 von 41,2 Milliarden Euro auf 59,8 Milliarden Euro (2010) um etwa 50 Prozent zugenommen. In Relation zum BIP verzeichnet Deutschland aber nach einem Anstieg von 2,7 Prozent auf 3,5 Prozent zu Beginn der 1990er Jahre seit 1996 einen Rückgang der Zinsausgaben. 2010 belief sich die Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte auf 2,4 Prozent des BIP (linke Achse in Abbildung 5.2).

<sup>44</sup> In Deutschland wird das debt management durch die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH wahrgenommen. Zu jüngeren Entwicklungen in Theorie und Praxis des Schuldenmanagements in der Eurozone Wolswijk/de Haan 2005.

Geschuldet ist diese Entwicklung – wie in der Abbildung ersichtlich – nicht etwa einer geringeren Staatsschuld, sondern einem seit Beginn der 1990er Jahre relativ kontinuierlichen Rückgang der Zinssätze. 1990 war der (nominale) langfristige Zinssatz, zu dem Staatsanleihen mit zehnjähriger Laufzeit begeben wurden, 8,7 Prozent; bis 2010 ist dieser auf 2,7 Prozent gesunken (linke Achse). Im Gegenzug sind die Staatsschulden von 38,4 Prozent (1990) auf 83,2 Prozent (2010) des BIP gewachsen (unterbrochene Linie, rechte Achse).

### 5.3 Fazit

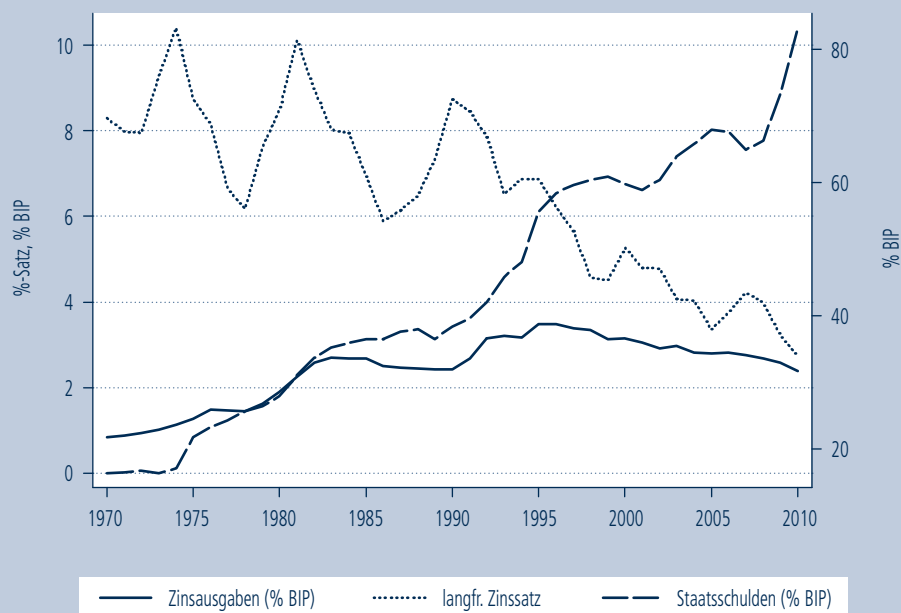
Die in der Systematik der VGR ausgewiesenen Unternehmensförderungen (Subventionen und Vermögenstransfers) erreichen 2010 ein Gesamtvolumen, das 2,9 Prozent des BIP entspricht. Sieht man vom Jahr 1995 ab, wo die Auflösung der Treuhandanstalt und deren Integration in die regulären Budgets zu einem kurzfristigen Hoch-

schnellen des Subventionsvolumens auf zehn Prozent des BIP sorgte, ist seit 1991 ein schwacher, aber permanenter Rückgang in Relation zum BIP zu beobachten. Die Darstellungen sind allerdings nach unten verzerrt, als Steuervergünstigungen nur in geringem Umfang Eingang in die Daten finden. Die Aufgliederung in Mengen- und Preiskomponenten ist bei Subventionen aus Gründen der mangelnden Datenverfügbarkeit über Empfängerzahlen nicht möglich.

Die nominellen Zinsausgaben sind seit 1991 um etwa 50 Prozent von 41,2 Milliarden Euro auf 59,8 Milliarden Euro (2010) angestiegen. In Relation zum BIP verzeichnet Deutschland seit 1996 allerdings einen Rückgang von über drei Prozent auf 2,4 Prozent der Wirtschaftsleistung. Diese Entwicklung ist freilich nur dem stetigen Sinken der Zinssätze zuzuschreiben („Preiseffekt“). Verschlechtern sich die Refinanzierungsbedingungen für den deutschen Staat und die Marktzinsen steigen wieder an, wird aufgrund des bereits erreichten hohen Schuldenstandes die Zinslast für die öffentlichen Budgets erheblich zunehmen.

Abbildung 5.2:

#### Langfristiger Zinssatz (%), Zinsausgaben und Staatsschulden (% BIP)



Quelle: WIFO-Berechnungen, EUROSTAT.

## 6. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Primärausgaben des Staatssektors in Deutschland sind preisbereinigt zwischen 1970 und 1990 um 83 Prozent gestiegen, zwischen 1991 und 2010 allerdings nur noch um 29,5 Prozent. Das reale Ausgabenwachstum hat sich in den vergangenen 20 Jahren damit erheblich verlangsamt. In Relation zur Wirtschaftsleistung hat die Primärausgabenquote von 43,6 Prozent (1991) auf 44,2 Prozent (2010) damit nur noch geringfügig zugenommen.

Hinter dieser Gesamtentwicklung stehen ganz erhebliche strukturelle Verschiebungen, die in der Übersicht 6.1 zusammenfassend dargestellt werden. In Relation zum BIP haben zwischen 1991 und 2010 die Produktionsausgaben, die Bruttoinvestitionen, die Zinsausgaben und die Transfers an Unternehmen an Gewicht verloren. Nur die Transfers an Haushalte verzeichnen einen deutlichen Anstieg von 21,8 Prozent auf 26,2 Prozent des BIP.

Preisbereinigt mit dem BIP-Deflator sind die Produktionsausgaben (+14,5 Prozent gegenüber 1991), die Zinsausgaben (+13,7 Prozent), die sonstigen laufenden Transfers (v. a. Zahlungen an die EU) und die Transfers an Haushalte (+53,4 Prozent) angestiegen, wogegen vor allem die Bruttoinvestitionen des Staates mit einem Rückgang um fast ein Viertel real die größten Kürzungen erfahren haben. Daraus ergeben sich ganz erhebliche strukturelle Verschiebungen, die in Übersicht 6.2 deutlich werden.

Rückläufig sind zwischen 1991 und 2009 die Budgetanteile für Allgemeine Verwaltung, Verteidigung, Umwelt, Wohnungswesen und kommunale Dienste, Kultur und Freizeit und, vor allem, wirtschaftliche Angelegenheiten. Auch der Zinsanteil an den Gesamtausgaben ist um 0,3 Prozentpunkte zurückgegangen. Steigende Budgetanteile sind zu verzeichnen für die Funktionsbereiche Innere Sicherheit (Polizei, Justiz), Bil-

Übersicht 6.1:

### Entwicklung ökonomischer Ausgabenkategorien (in % BIP und Mrd. € zu Preisen 2000), 1970-2010

	Produktionsausgaben	Bruttoinvestitionen	Transfers an Haushalte	Transfers an Unternehmen	Zinsen	Sonstige laufende Transfers
in % BIP						
1991	13,3	2,6	21,8	4,1	2,7	1,8
2010	11,9	1,6	26,2	2,9	2,4	1,9
in Mrd. € (Preise 2000)						
1991	234,1	46,4	383,9	72,0	47,3	31,4
2010	268,2	35,0	589,1	64,6	53,8	41,8
1991-2010	+14,5%	-24,5%	+53,4%	-10,4%	+13,7%	+33,1%

Quelle: WIFO-Berechnungen nach EUROSTAT.

Hinweis: Der überwiegende Teil der geleisteten sonstigen laufenden Transfers des Staates besteht in den Zahlungen der im Rahmen der auf dem Bruttonettoprodukt basierenden vierten Eigenmittelquelle im System der Eigenmittel der EU.



## Übersicht 6.2:

**Ausgaben nach Verwendungszweck (in % der Gesamtausgaben), 1991/2009**

	Allg. Verwaltung	Verteidigung	Öffentl. Ordnung u. Sicherheit	Wirtsch. Ang.	Umwelt	Wohnung, komm. Dienste	Gesundheit	Kultur, Sport, Freizeit	Bildung	Soziale Sicherung	Zinsen
<b>1991</b>	8,5	4,0	3,2	11,5	2,1	2,1	12,5	1,9	8,9	39,4	5,8
<b>2009</b>	7,4	2,4	3,5	7,6	1,4	1,6	14,5	1,4	9,2	45,6	5,5
<b>1991-2009</b>	-1,1	-1,6	+0,3	-3,9	-0,7	-0,5	+2,0	-0,5	+0,3	+6,2	-0,3

Quelle: WIFO-Berechnungen nach EUROSTAT.

dung (+0,3 Prozentpunkte), Gesundheit (+2 Prozentpunkte) und soziale Sicherung (+6,2 Prozentpunkte).

Für einzelne Unterausgabenkategorien können allerdings unterschiedliche Entwicklungen festgestellt werden, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit nach Möglichkeit in Mengen- und Preiseffekte zerlegt wurden. Tabelle 6.3 fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen.

Bei der Interpretation ist zu beachten, dass im Staatssektor die Definition eindeutiger Mengen- und Preiseffekte nur unter erheblichen Beschränkungen möglich ist. Dies liegt speziell auch daran, dass Outputeinheiten oft schwer identifizierbar sind (etwa im Gesundheitswesen), und dass sich die Messung daher – speziell bei den Produktionsausgaben – auf Inputeinheiten beschränken muss. Im Transferbereich wurde versucht, die Anzahl der jeweiligen Empfänger von Leistungen (Personen oder Fälle) als messbare Mengengröße heranzuziehen. Dabei erschweren die Hartz-Reformen 2004/2005 die intertemporale Vergleichbarkeit zum Teil ganz beträchtlich. Mit Blick auf „Preiseffekte“, also Ausgaben je Leistungsempfänger, können durch eine Durchschnittsbetrachtung keine Entwicklungen im Detail dargestellt werden.

In der Gesamtschau können mithin folgende zentrale Trends der Ausgabenentwicklungen der öffentlichen Haushalte in Deutschland seit 1991 konstatiert werden:

- Das reale (preisbereinigte) Staatsausgabenwachstum hat sich in den vergangenen 20 Jahren verlangsamt, ist aber immer noch positiv. Bis 2008 wurde auch der (teilweise durch die Wiedervereinigung bedingte) erhebliche Anstieg der Staatsausgabenquoten wieder auf das Niveau zu Beginn der 1990er Jahre zurückgefahren. Krisenbedingt sind die Staatsquoten 2009 allerdings wieder deutlich gestiegen.
- Die Struktur der Staatsausgaben wird immer stärker von den Transferausgaben an private Haushalte dominiert. Rund 44 Prozent der Gesamtausgaben des Staates werden mittlerweile über die Budgets der Sozialversicherung abgewickelt.
- Im internationalen Vergleich erstellt die öffentliche Verwaltung in Deutschland einen vergleichsweise geringen Teil selbst. Die Beschäftigung im Staatssektor ist seit 1991 deutlich gesenkt worden, bei gleichzeitiger Ausweitung von Teilzeitbeschäftigung. Der dokumentierte Personalabbau ist auch auf budgetäre Auslagerungen (outsourcing) zurückzuführen, die sich umgekehrt in höheren Sachausgaben niederschlagen. Der Personalrückgang in der Verwaltung wurde teilweise durch einen stärkeren Anstieg der Personalkosten pro Kopf als im privaten Sektor kompensiert, sodass insgesamt das Gesamtvolumen der Personalkosten (Arbeitsentgelte im Sektor Staat) angestiegen ist.

## Übersicht 6.3:

**Entwicklungen in einzelnen untersuchten Ausgabenkategorien ab 1991**

Ausgabenkategorie	„Mengeneffekt“	„Preiseffekt“	Anmerkungen
lfd. Produktionsausgaben			
Personalausgaben	–	+	Stärkerer Anstieg der Personalausgaben pro Kopf als im privaten Sektor
Sachausgaben	+	unklar	schwankende Preiseffekte
Investitionen	–	unklar	Mengeneffekte z.T. von Auslagerungen getrieben
Transfers an Haushalte			
Renten (GRV)	+	–	Standardrentenanstieg liegt unter der Inflationsrate
Beamtenpensionen	+	+	durchschnittlicher Pensionsanstieg liegt über der Inflationsrate
Arbeitslosengeld	unklar	+	Zahl der ALG-Bezieher abhängig von konjunktureller Lage durchschnittlicher Anstieg des ALG liegt über Inflationsrate
ALG II/Arbeitslosenhilfe	(+)	(–)	Umgruppierungseffekte durch Reformen 2004/2005
Sozialhilfe	(–)	unklar	Umgruppierungseffekte durch Reformen 2004/2005
Gesundheit	(+)	+	Mengeneffekte nicht eindeutig zu bestimmen, Preiseffekte unklar im Einzelnen
Pflege	+	+	Einführung erst 1995
Familienleistungen	–	+	Sinkender Kinderanteil in der Gesellschaft
Ausbildungsförderungen	+/-	+	Ausweitung bei der Zahl der geförderten Schüler, Rückgang bei Studenten bis 1994, jedoch wieder Anstieg ab 1995
Transfers an Unternehmen	unklar	nicht ermittelbar	keine einzelnen Leistungseinheiten definierbar
Zinsausgaben	+	–	Fallende Zinsen bei steigender Staatsschuld

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

- Die Investitionen des Staates (nominelle wie auch preisbereinigt) wurden kontinuierlich gesenkt. Seit 2003 sind sogar negative Nettoinvestitionen des Staatsektors zu verzeichnen. Auch hat eine leichte Strukturverschiebung stattgefunden zu Lasten der materiellen Infrastruktur und zugunsten des Bildungsbereichs, dessen Anteil an den staatlichen Bruttoinvestitionen von zehn Prozent auf 20 Prozent gesteigert wurde. Zum Teil sind diese Entwicklungen ebenfalls auf die fortgesetzten budgetären Ausgliederungen, vor allem im Kommunalbereich, zurückzuführen. Eine Quantifizierung auslagerungsbedingter Effekte ist jedoch nicht möglich.
- Bei den Transfers an Haushalte ist in den meisten Teilbereichen ein Anstieg des Empfängerkreises festzustellen. Der Rückgang der Sozialhilfeempfängerzahl ist durch Umgruppierungseffekte geprägt. Die höheren Fallzahlen sind zum Teil demographisch bedingt (Renten, Beamtenpensionen), zum Teil aber auch politisch veranlasst (ALG II, Pflegeversicherung). Für Familienleistungen ist ein demographisch bedingter Rückgang der potenziellen Leistungsempfängerzahlen festzustellen.
- Legt man als Referenzmaßstab die Entwicklung des Verbraucherpreisindex zugrunde, sind die Transferausgaben je Empfänger bei den Beamtenpensionen, beim Arbeitslosengeld, in der

Pflege, beim BAFÖG und bei den Familienleistungen real gewachsen. Bei den gesetzlichen Renten (Standardrente West) und – allerdings möglicherweise verzerrt durch statistische Abgrenzungsprobleme – beim ALG II ist der Zuwachs der Leistungen je Empfänger unterhalb der Inflationsrate geblieben. Im Gesundheitsbereich sind auf der Produktionsseite Preis- und Mengeneffekte nicht eindeutig zu trennen bzw. zum Teil gegenläufig.

- Subventionen (inkl. Kapitaltransfers) haben inflationsbereinigt und in Relation zum BIP eine leicht rückläufige Tendenz. Eine Trennung in Mengen- und Preiseffekte wie bei den Transfers an Haushalte ist jedoch nicht möglich.
- Trotz steigender Staatsschulden sind die Zinsausgaben des Staates real nur wenig gestiegen (und in Relation zum BIP sogar tendenziell gesunken). Diese Entwicklung ist ausschließlich einer günstigen Zinsentwicklung geschuldet.

## Anhang 1

### Methodische Anmerkungen zum Staatsausgabenbegriff in der Finanzstatistik und der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (nach ESG 95)

Die systematische Darstellung und Analyse der Staatsausgaben setzt eine klare definitorische Abgrenzung voraus. Grundsätzlich kann sowohl auf die (nationale) Finanzstatistik als auch auf die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) zurückgegriffen werden. Beide Rechenwerke unterscheiden sich insbesondere in der Bewertung bestimmter Transaktionen (z. B. Dietz 2006).

Das Hauptziel der Finanzstatistik ist die Dokumentation der kassenwirksamen Vorgänge in den öffentlichen Haushalten. In der Finanzstatistik werden Ausgaben und Einnahmen auf Basis der (kameralen) Haushaltssystematik erfasst.

Die Klassifikation nach VGR folgt hingegen den Vorschriften des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 (ESG 95). Primäres Ziel ist, durch ein einheitliches Regelwerk eine möglichst gute internationale Vergleichbarkeit der Daten herzustellen, wobei die Darstellungen in der VGR letztlich auf die Rechnungsergebnisse der Finanzstatistik(en) zurückgeführt werden können. Die institutionelle Abgrenzung des Staatssektors wird durch die Vorschriften des ESG 95 (Nr. 2.68) bestimmt. In dieser Definition gehören zum Staat jene Einheiten, deren Produktion für den Individual- und Kollektivkonsum bestimmt ist, die sich primär mit Zwangsabgaben von Einheiten anderer Sektoren finanzieren und/oder Einkommen und Vermögen umverteilen. Der Staatssektor umfasst alle gebietskörperschaftlichen Ebenen sowie die Sozialversicherung(en). Darin sind auch aus dem

Budget ausgelagerte Einheiten enthalten, die sich nicht primär über wirtschaftlich signifikante Marktpreise finanzieren.<sup>45</sup> Die Abgrenzung des Staatssektors folgt in der VGR überwiegend ökonomischen Betrachtungen und nicht, wie in der Finanzstatistik, formal-organisatorischen Überlegungen. In der VGR werden dabei nicht nur die öffentlichen Wirtschaftsunternehmen, sondern auch die Eigenbetriebe der Gemeinden sowie die Landes- und die Bundesbetriebe nicht zum Staat, sondern zu den Kapitalgesellschaften („private Unternehmen“) gerechnet.

Zu den Extrahaushalten (im Sinne der Finanzstatistik), die dem Staatssektor (im Sinne des ESG 1995) zugerechnet werden, zählen auf Bundesebene Bundeseisenbahnvermögen, Entschädigungsfonds, Erblastentilgungsfonds, ERP-Sondervermögen. Auf Länderebene zählen Hochschulen mit eigenem Rechnungswesen, Statistische Ämter und Landesbetriebe, z. B. für Straßenbau, dazu. Ein Extrahaushalt der Sozialversicherung ist der Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit (Statistisches Bundesamt 2011).

Die zentralen konzeptionellen Unterschiede zwischen beiden Rechenwerken bestehen in der Klassifikation der Staatsausgaben, die als budgetsaldenwirksam eingestuft werden. In der Finanzstatistik werden nur auf finanzwirtschaftlichen Vorgängen beruhende Zahlungsströme in Saldenberechnungen einbezogen; in der VGR-Systematik dagegen nur nicht-finanzielle Transaktionen berücksichtigt. So zählen der Erwerb

45 Werden weniger als 50 Prozent der Produktionskosten durch Umsätze gedeckt, so ist die institutionelle Einheit ein sonstiger Nichtmarktproduzent [ESG Nr. 3.32].

von Beteiligungen, Tilgung von Darlehen etc. zu „saldenwirksamen Ausgaben“ im Sinne der Finanzstatistik, nicht aber im Sinne der VGR. Die unterschiedliche Abgrenzung führt dazu, dass Privatisierungserlöse die Staatsschulden und das Budgetdefizit in der Finanzstatistik, nicht aber im Sinne der VGR reduzieren. Umgekehrt werden Re-Kapitalisierungsmaßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte in der VGR nicht als defizitwirksam im Sinne der VGR klassifiziert, obwohl sie in der Finanzstatistik den Saldo verschlechtern. Die Grenze zwischen finanziellen und nicht-finanziellen Transaktionen verläuft freilich nicht immer eindeutig. Abgrenzungsprobleme tauchen etwa bei Kapitalzuschüssen an öffentliche Kapitalgesellschaften, Private-Public-

Partnerships oder bei Gewähr von Krediten zu nicht-marktüblichen Konditionen auf. Weitere Unterschiede ergeben sich daraus, dass in der Finanzstatistik auf cash-Basis, in der VGR hingegen auf accrual-Basis gebucht wird. In der VGR ist für die periodische Zuordnung mithin der Zeitpunkt des Entstehens von Forderungen bzw. Verbindlichkeiten und nicht der Zeitpunkt des Geldflusses relevant.

Beide Rechenwerke sind geeignet für eine Analyse der Staatsausgaben. Die Abgrenzung nach ESGV 95 orientiert sich allerdings stärker an ökonomischen Gegebenheiten und ist darüber hinaus international besser vergleichbar. Dieser Betrachtungsweise wird deshalb im Rahmen der Arbeit gefolgt.

## Literaturhinweise

---

- Aghion, Philippe 2008: Higher Education and Innovation, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 9, Special Issue, S. 28-45.
- Andel, Norbert 1977: Subventionen, in: Albers, Willi u. a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 7, Stuttgart, S. 491-510.
- Anger, Christina; Konegen-Grenier, Christiane 2008: Die Entwicklung der Akademikerbeschäftigung, in: IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung 25(1), Köln, S. 29-42.
- Aschauer, David Allan 1989: Is Public Expenditure Productive?, in: Journal of Monetary Economics 23, S. 177-200.
- Augurzyk, Boris; Felder, Stefan; van Nieuwkoop, Renger; Tinkhauser, Alois 2011: Soziale Gesundheitswirtschaft – Impulse für mehr Wohlstand, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Baumol, William 1967: Macroeconomics of Unbalanced Growth. The Anatomy of Urban Crisis, in: American Economic Review 57, S. 415-426.
- Baumol, William; Bowen, William 1966: Performing Arts: The Economic Dilemma, New York.
- Bellmann, Lutz; Fischer, Gabriele; Hohendanner, Christian 2010: Betriebliche Dynamik und Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt, in: Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2009: Analysen, Daten, Fakten, Nürnberg, S. 360-401.
- Blankart, Charles B. 2008: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 7. Aufl., München.
- BMFSFJ 2006: In Familien wirksam investieren. Familienleistungen in Deutschland, Monitor Familienforschung No. 6.
- Boss, Alfred 2008: Zur Entwicklung des Anspruchslohns in Deutschland, Kiel Working Papers No. 1463, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, Alfred; Klodt, Henning; Khalilian, Setareh; Krieger-Boden, Christiane; Laaser, Claus-Friedrich; Neuhuber, Kristina; Peterson, Sonja; Rosenschon, Astrid 2011: Haushaltskonsolidierung und Subventionsabbau: Wie der Staat seine Handlungsfähigkeit zurückgewinnen kann, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik No. 3, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, Alfred; Rosenschon, Astrid 2010: Subventionen in Deutschland: Der Kieler Subventionsbericht, Kieler Diskussionsbeiträge No. 479, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Breyer, Friedrich; Costa-Font, Joan; Felder, Stefan 2010: Ageing, Health, and Health Care, in: Oxford Review of Economic Policy 26, S. 674-690.
- Brückner, Markus; Chong, Alberto; Gradstein, Mark 2011: Estimating Income Elasticity of Government Expenditures: Evidence from Oil-Price Shocks, Discussion Paper No. 8563, London.
- Brümmerhoff, Dieter 2007: Finanzwissenschaft, 9. Aufl., München.
- Bundesagentur für Arbeit 2011: Arbeitsmarkt 2010, Amtliche Nachrichten 58 Jg., Sondernummer 2, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit 2011a: Arbeitsmarkt in Deutschland, Zeitreihen bis 2010.
- Bundesregierung 2011: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007-2010 (23. Subventionsbericht), Berlin.
- Cadot, Olivier; Röller, Lars-Hendrik; Stephan, Andreas 2006: Contribution to Productivity or Pork-barrel? The two Faces of Infrastructure Investment, in: Journal of Public Economics 90, S. 1133-1153.
- Deutsche Rentenversicherung Bund 2010: Rentenversicherung in Zeitreihen 2010, Berlin.

- Dietz, Otto 2006: Finanzierungssaldo des Staates – einige methodische Anmerkungen, *Wirtschaft und Statistik* 4/2007, S. 339-343.
- Durevall, Dick; Henrekson, Magnus 2011: The Futile Quest for a Grand Explanation of Long-Run Government Expenditure, in: *Journal of Public Economics* 95, S. 708-722.
- European Commission 2003: *Public Finances in EMU, 2003*, Brüssel.
- Felder, Stefan 2006: Lebenserwartung, medizinischer Fortschritt und Gesundheitsausgaben: Theorie und Empirie, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 7 (Special issue), S. 49-73.
- Festl, Eva; Lutz, Hedwig; Schratzenstaller, Margit 2010: Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien, Studie des WIFO im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien.
- Ford, Robert; Suyker, Wim 1990: *Industrial Subsidies in the OECD Economies*, OECD Economic Studies No. 15, S. 37-81.
- Hartz, Peter; Bensel, Norbert; Fiedler, Jobst; Fischer, Heinz; Gasse, Peter; Jann, Werner; Kraljic, Peter; Kunkel-Weber, Isolde; Luft, Klaus; Schartau, Harald; Schickler, Wilhelm; Schleyer, Hanns-Eberhard; Schmid, Günther; Tiefensee, Wolfgang; Voscherau, Eggert 2002: *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Berlin.
- Hauptmeier, Sebastian; Heipertz, Martin; Schuknecht, Ludger 2007: Expenditure Reform in Industrialised Countries: a Case Study Approach, in: *Fiscal Studies* 28, S. 293-342.
- Heller, Peter S.; Tait, Alan A. 1982: *International Comparisons of Government Expenditure*, International Monetary Fund Occasional Paper No. 10, Washington.
- Henke, Klaus-Dirk; Reimers, Lutz 2007: Zum Einfluss von Demographie und medizinisch-technischem Fortschritt auf die Gesundheitsausgaben, in: Ulrich, Volker; Ried, Walter (Hrsg.): *Effizienz, Qualität und Nachhaltigkeit im Gesundheitswesen*, Baden-Baden, S. 736-753.
- Holcombe, Randall G. 2005: Government Growth in the Twenty-first Century, in: *Public Choice* 124, S. 95-114.
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia 2010: *Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum franst nach unten aus*, IAQ-Report 2010-06, Universität Duisburg, Essen.
- Krueger, Anne O. 1974: The Political Economy of the Rent-Seeking Society, in: *American Economic Review* 64, S. 291-303.
- Lamartina, Serena; Zaghini, Andrea 2010: Increasing Public Expenditure: Wagner's Law in OECD Countries, in: *German Economic Review* 12, S. 149-164.
- Lamo, Ana; Perez, Javier J.; Schuknecht, Ludger 2008: *Public and Private Sector Wages. Co-Movement and Causality*, European Central Bank Working Paper No. 963.
- Meltzer, Alan; Richard, Scott 1981: A Rational Theory of the Size of Government, in: *Journal of Political Economy* 89, S. 914-927.
- Milesi-Ferretti, Gian Maria; Perotti, Roberto; Rostagno, Massimo 2002: Electoral Systems and Public Spending, in: *Quarterly Journal of Economics*, S. 609-657.
- Moog, Stefan; Müller, Christoph 2011: Zur Erhöhung der Regelaltersgrenze in Deutschland – Eine internationale Perspektive, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 80, S. 33-51.
- Musgrave, Richard A. 1959: *The Theory of Public Finance*, New York.
- Naschold, Frieder 1995: *Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*, 3. Aufl., Berlin.
- OECD 2006: *Subsidy reform and Sustainable Development*, Paris.
- OECD 2011: *Pensions at a Glance 2011*, Paris.
- OECD 2011a: *Government at a Glance 2011*, Paris.
- Peacock, Alan T.; Wiseman, Jack 1961: *The Growth of Government Expenditures in the United Kingdom*, Princeton.



- Peltzman, Sam 1980: The growth of government, in: *Journal of Law and Economics* 23, S. 209-287.
- Persson, Torsten; Tabellini, Guido 1999: The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians, in: *European Economic Review* 43, S. 699-735.
- Rodrik, Dani 1998: Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?, in: *Journal of Political Economy* 106, S. 997-1032.
- Romp, Ward; de Haan, Jakob 2007: Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8 (Special Issue), S. 6-52.
- Rosenschon, Astrid 2001: Familienförderung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. Kieler Arbeitspapiere No. 1071.
- Ruland, Franz 2007: Die Beamtenversorgung, in: Ruland, Franz; Rürup, Bert (Hrsg.): *Alterssicherung und Besteuerung*, Wiesbaden, S. 89-113.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2006: *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie*, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2011: *Zeitreihen für Deutschland*. Download unter <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/55.html> (5.11.2011).
- Schedler, Kuno; Proeller, Isabella 2006: *New Public Management*, 3. Aufl., Bern.
- Schneider, Udo 2009: *Staatsausgaben und Sozialtransfers*, Baden-Baden.
- Schuknecht, Ludger; Tanzi, Vito 2005: *Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries: Are There Trade-Offs?* ECB Working Paper No. 435.
- Schwartz, Gerd; Clements, Benedict 1999: Government Subsidies, in: *Journal of Economic Surveys* 13, S. 199-147.
- Shelton, Cameron A. 2007: The Size and Composition of Government Expenditure, in: *Journal of Public Economics* 91, S. 2230-2260.
- Statistisches Bundesamt 2009: *Ausgaben und Finanzierung des Gesundheitswesens. Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Heft 45*, Bonn.
- Statistisches Bundesamt 2010: *Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe 2008, Fachserie 13, Reihe 2.1*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2011d: *Öffentliche Finanzen im Jahr 2010*, in: *Wirtschaft und Statistik*, April, S. 388-396.
- Statistisches Bundesamt 2011a: *Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2011b: *Genesis-Online-Datenbank, Preise*.
- Statistisches Bundesamt 2011c: *Sozialhilfestatistik, Fachserie 13*.
- Statistisches Bundesamt 2011d: *Gesundheitsausgabenrechnung. Methoden und Grundlagen 2008*, Wiesbaden.
- Stephan, Andreas 2007: Zur Politischen Ökonomie öffentlicher Infrastrukturausgaben, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8 (Special Issue), S. 116-132.
- Tanzi, Vito; Schuknecht, Ludger 2000: *Public Spending in the 20<sup>th</sup> Century*, Cambridge.
- Thöne, Michael; Röhl, Julia 2005: *Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland, FiFo-Berichte Nr. 4*, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität Köln.
- Timm, Herbert 1961: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: *Finanzarchiv (N.F.)* 21, S. 201-247.
- Wolswijk, Guido; de Haan, Jakob 2005: *Government Debt Management in the Euro Area: Recent Theoretical Developments and Changes in Practices*, ECB Occasional Paper No. 25.



## Der Autor

---

**apl. Prof. Dr. Hans Pitlik**

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)

Arsenal Objekt 20

1030 Wien/Österreich

[hans.pitlik@wifo.ac.at](mailto:hans.pitlik@wifo.ac.at)



## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Deutschlands Industrie: Wachstumsmotor oder Wachstumsmythos?**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für einen neuen sozial-ökologischen Regulierungsrahmen**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

**Die EU-Fiskalpolitik braucht gesamtwirtschaftlichen Fokus und höhere Einnahmen**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Wer wird Millionär? Erklärungsansätze steigender Top-Managergehälter**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**Eurokrise: Die Ungleichheit wächst wieder in Europa**

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

**Vom „Blauen Himmel“ zur Blue Economy Fünf Jahrzehnte ökologische Strukturpolitik**

WISO Diskurs

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

**Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Für einen produktiven und solide finanzierten Staat Determinanten der Entwicklung der Abgaben in Deutschland**

WISO Diskurs

Steuerpolitik

**Für einen produktiven und solide finanzierten Staat Effizienz und Effektivität von Staatsausgaben**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Wirtschaftliche Nachhaltigkeit statt Shareholder Value – Das genossenschaftliche Geschäftsmodell**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Die Energiewende verbraucherfreundlich gestalten**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Frühzeitige Bürgerbeteiligung für eine effizientere Verkehrsinfrastrukturplanung**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

**Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Soziale Gesundheitswirtschaft – Impulse für mehr Wohlstand**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Organisation und Finanzierung von Qualifizierung und Weiterbildung im Lebensverlauf**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Soziale Indikatoren in Nachhaltigkeitsberichten Freiwillig, verlässlich, gut?**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – soziale Innovationen denken lernen**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Muslimbilder in Deutschland Wahrnehmungen und Ausgrenzungen in der Integrationsdebatte**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Interkulturelle Öffnung in Kommunen und Verbänden**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)