Der öffentliche Sektor in kleinen, offenen Volkswirtschaften – Ein internationaler Vergleich (II)*

Kurt Kratena

1. Einleitung

Der Zusammenhang zwischen der Ausgabenkategorie „Öffentlicher Konsum" und der Produktion des öffentlichen Sektors wird im Produktionskonto des öffentlichen Sektors sichtbar.

Die Produktion erfolgt hauptsächlich für den öffentlichen Konsum, den man einerseits als „Eigenverbrauch", andererseits aber auch als privaten Konsum öffentlicher Leistungen sehen kann.

Der öffentliche Konsum bildet somit zusammen mit den weniger bedeutenden Verkäufen von (markt- und nicht-marktbestimmten) Waren die Nachfrageseite öffentlicher Leistungen, der die Produktionsseite – bestehend aus Wertschöpfung und Intermediärverbrauch – des öffentlichen Sektors gegenübersteht. Wie bei allen VGR-Transaktionen gilt die Identität: Aufkommen (eines Gutes oder Sektors) = Verwendung (eines Gutes oder der Produktion eines Sektors).

Eine Analyse zur Wirkungsweise des öffentlichen Sektors kann daher sowohl von der Seite der Nachfrage nach öffentlichen Gütern als auch von der Seite der Produktion öffentlicher Güter ausgehen. Einflußfaktoren auf beiden Seiten des Produktionskontos bestimmen die Größe des öffentlichen Sektors (Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Gütern, Produktivität im öffentlichen Sektor, (etc.)).

* Es handelt sich um eine Fortsetzung des Artikels „Budgetpolitik in kleinen, offenen Volkswirtschaften – Ein internationaler Vergleich" (erschienen in Wirtschaft und Gesellschaft 18/2 (1992)), ein dritter Teil über die Steuer- und Transfersysteme im internationalen Vergleich folgt demnächst.

Übersicht:

Das VGR-Kontensystem des öffentlichen Sektors

Produktionskonto

Lohn- u. Gehaltssumme (W) Abschreibungen (D) Betriebsüberschuß (B) indirekte Nettosteuern (T^{ind}) Intermediärverbrauch (M)	Verkäufe von Waren (markt- u. nicht-marktbestimmt) Öffentlicher Konsum (Cpb)
Bruttoproduktionswert (BPW)	BPW

Einkommenskonto

Öffentlicher Konsum (Cpb) Transfer (Tr) Besitzeinkünfte (Ausgaben) Subventionen (S) Öffentliches Sparen („net saving")	Betriebsüberschuß (B) Besitzeinkünfte (Einnahmen) indirekte Steuern (T^{ind}) direkte Steuern (T^{dir}) sonstige Einnahmen

Finanzierungskonto

Lagerveränderung	Öffentliches Sparen („net saving")
Brutto-Anlageinvestitionen Erwerb von Grundstücken	Abschreibungen
Kapitaltransfernetto Netto-Kreditgewährung („net lending")	Kapitaltransfers, netto

Quelle: Stübler, W.; Kennzahlen aus dem Bereich der Statistik des öffentlichen Sektors, in: Gantner, M. (1991)

2. Struktur und Bedeutung des öffentlichen Konsums

Nachdem die Bedeutung des öffentlichen Konsums innerhalb der aggregierten Nachfrage bereits in einer früheren Arbeit (1) erörtert wurde, soll es hier um eine Analyse des öffentlichen Konsums in der funktionalen Gliederung gehen. Gleichzeitig sollen auf der aggregierten Ebene die Ursachen für das Wachstum des öffentlichen Konsums herausgearbeitet werden.

Der Anteil des öffentlichen Konsums an der Endnachfrage kann steigen, weil das Wachstum des realen öffentlichen Konsums relativ hoch ist oder weil die Preise der öffentlichen Leistungserstellung stärker als der

Endnachfrage-Deflator steigen.

Der öffentliche Konsum läßt sich nach der OECD-Gliederung in funktionale Bereiche unterteilen, die im folgenden in zwei Kategorien zusammengefaßt werden sollen.

Vom Gesichtspunkt der Fragestellung, ob der öffentliche Konsum als exogene oder endogene Größe zu betrachten ist, läßt sich davon ausgehen, daß der öffentliche Konsum einmal Zweck der staatlichen Ausgabenkategorie an sich ist und ein anderers Mal Folge anderer staatlicher Ausgaben. Im ersten Fall ist die öffentliche Leistungserstellung selbst das Ziel, im zweiten Fall muß öffentliche Leistungserstellung erfolgen, um z. B. ein Transfersystem administrieren zu können.

Aus der Einteilung des öffentlichen Konsums nach Funktionsbereichen können nun zwei Kategorien zusammengefaßt werden:

Öffentlicher Konsum als

öffentl. Leistungserstellung	**Folge des Transfer u. Sozialversicherungssystems**
allgemeine Verwaltung	Soziale Wohlfahrt
Landesverteidigung	Wirtschaft
Öffentliche Sicherheit	Gesundheit
Erziehung	
Wohnbau	
Kultur	

Aufgrund des Bestehens eines Krankenversicherungssystems ähnlich anderen Transfersystemen kann der öffentliche Konsum für Gesundheit als Folge des Bestehens dieses Versicherungssystems und als Funktion der bezahlten Beiträge betrachtet werden.

In verschiedenen OECD-Untersuchungen (2) wird von einer anderen Zusammenfassung der funktionalen Gliederung *aller* Ausgaben (nicht nur des öffentlichen Konsums) ausgegangen, die aus ökonomischer Sicht sinnvoll sein kann. Dabei werden öffentliche Güter (die „traditionelle Domäne des Staates"), meritorische Güter, Einkommenstransfers und ökonomische Leistungen unterschieden, wobei folgende funktionale Kategorien zusammengefaßt werden:

Öffentl. Güter	**Meritorische Güter**	**Einkommenstransfers**
allgem. Verwaltung	Erziehung	Soziale Wohlfahrt
Landesverteidigung	Gesundheit	(Transfers u. öffentl. Konsum)
	Wohnbau	
	Kultur	

In der Kategorie ökonomische Leistungen werden Subventionen und Bruttoanlageinvestitionen erfaßt. Diese Gliederung unterscheidet sich nur geringfügig von der in dieser Studie gewählten, lediglich die öffentliche Leistungserstellung ist in öffentliche und meritorische Güter unterteilt. In dieser Studie wird es außerdem als sinnvoll empfunden, nicht

alle Ausgaben, sondern den öffentlichen Konsum separat zu behandeln.

Man hat damit ein sehr einfaches Modell des öffentlichen Sektors, in dem das Transfersystem und der öffentliche Konsum, vor allem jener als Leistungserstellung, als exogene Politikvariable fungieren. Aus den Daten der Tabellen 1 bis 5 erkennt man die relative Bedeutung der beiden funktionellen Gruppen des öffentlichen Konsums in laufenden Preisen für jene Länder, für die entsprechendes Datenmaterial vorhanden ist (Belgien [1982-1986], BRD, Finnland, Schweden und Österreich).

Tabelle 1

Struktur des öffentlichen Konsums (nominell): Belgien

	Öffentl. Konsum (nominell), Leistungserstellung in Mio. Landeswährung				
	1982	1983	1984	1985	1986
Allgem. Verwaltung	97.809	104.229	109.638	121.300	125.660
Landesverteidigung	110.389	112.225	115.659	123.608	128.934
Öffentl. Sicherheit	60.390	60.106	65.017	69.946	78.841
Erziehung	271.380	278.389	290.001	305.378	309.231
Wohnbau	9.914	9.594	10.632	11.231	11.497
Kultur	16.728	17.287	18.512	20.094	21.119
Sonstige	15.958	18.752	19.983	22.748	22.381
Insgesamt	582.568	600.582	629.442	674.305	697.663
In % der Endnachfrage	8,67	8,43	8,01	8,16	8,40

	Öffentl. Konsum (nominell), für Transfer- und SV-System in Mio. Landeswährung				
	1982	1983	1984	1985	1986
Gesundheit	21.697	20.473	22.044	23.742	23.930
Soziale Wohlfahrt	40.393	42.101	45.194	47.943	49.777
Wirtschaft	55.909	58.364	58.372	62.941	66.855
Insgesamt	117.999	120.938	125.610	134.626	140.562
In % der Endnachfrage	1,76	1,70	1,60	1,63	1,69

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Tabelle 2

Struktur des öffentlichen Konsums (nominell): BRD

	Öffentlicher Konsum (nominell), Leistungserstellung in Mio. Landeswährung								
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Allgem. Verwaltung	31.400	32.950	33.720	34.740	35.760	37.460	39.510	42.510	42.700
Landesverteidigung	40.380	43.670	45.200	47.800	48.930	49.900	51.290	52.300	52.480
Öffentl. Sicherheit	23.080	24.840	25.790	26.660	27.240	28.280	29.500	30.790	31.600
Erziehung	60.350	64.370	66.260	67.980	69.890	72.380	74.840	76.160	77.950
Wohnbau	5.750	5.960	5.540	5.060	5.070	5.620	6.160	6.630	6.820
Kultur	6.920	7.380	7.450	7.620	8.040	8.520	9.130	9.690	10.230
Sonstige	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Insgesamt	167.880	179.170	183.960	189.860	194.930	202.160	210.430	218.080	221.780
In % der Endnachfrage	8,93	9,07	9,02	8,93	8,64	8,57	8,73	8,80	8,46

	Öffentlicher Konsum (nominell), für Transfer- und SV-System in Mio. Landeswährung								
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gesundheit	86.810	93.870	94.550	97.260	104.130	109.940	115.210	119.940	129.640
Soziale Wohlfahrt	28.240	29.990	32.380	33.890	35.650	37.100	39.710	41.590	43.500
Wirtschaft	14.860	15.130	15.300	15.200	15.610	16.460	17.370	17.900	17.730
Insgesamt	129.910	138.990	142.230	146.350	155.390	163.500	172.290	179.430	190.870
In % der Endnachfrage	6,91	7,04	6,98	6,88	6,89	6,94	7,15	7,24	7,28

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Tabelle 3

Struktur des öffentlichen Konsums (nominell): Finnland

	Öffentlicher Konsum (nominell), Leistungserstellung in Mio. Landeswährung									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Allgem. Verwaltung	3.595	4.291	4.638	5.200	5.717	6.411	6.677	7.534	8.283	9.081
Landesverteidigung	2.717	2.996	3.641	4.373	4.303	5.190	5.831	6.208	6.581	6.829
Öffentl. Sicherheit	2.129	2.474	2.816	3.196	3.516	3.902	4.158	4.482	4.917	5.311
Erziehung	9.386	10.813	12.159	13.774	15.004	16.915	18.581	20.448	22.507	24.899
Wohnbau	1.206	1.449	1.810	2.059	2.324	2.367	2.428	2.663	2.848	3.128
Kultur	1.075	1.253	1.467	1.741	2.012	2.366	2.630	2.922	3.157	3.473
Sonstige	168	194	235	298	343	343	412	494	403	395
Insgesamt	20.276	23.470	26.766	30.641	33.219	37.494	40.717	44.751	48.696	53.116
In % der Endnachfrage	7,87	8,16	8,38	8,61	8,42	8,72	9,10	9,14	8,83	8,55

	Öffentlicher Konsum (nominell), für Transfer- und SV-System in Mio. Landeswährung									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gesundheit	7.457	8.788	10.082	11.373	13.304	15.324	16.659	18.197	19.456	21.888
Soziale Wohlfahrt	4.460	5.355	6.233	7.181	8.681	10.457	11.479	12.696	14.207	16.088
Wirtschaft	2.697	3.222	3.576	4.132	4.537	4.943	5.146	5.695	6.372	7.027
Insgesamt	14.614	17.365	19.891	22.686	26.522	30.724	33.284	36.588	40.035	45.003
In % der Endnachfrage	5,67	6,04	6,23	6,37	6,72	7,15	7,44	7,48	7,26	7,24

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Tabelle 4

Struktur des öffentlichen Konsums (nominell): Schweden

	Öffentlicher Konsum (nominell), Leistungserstellung in Mio. Landeswährung								
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Allgem. Verwaltung	20.256	22.716	23.775	26.836	29.314	21.448	23.049	24.373	25.943
Landesverteidigung	16.031	17.901	19.089	19.446	20.738	23.036	25.489	24.853	26.313
Öffentl. Sicherheit	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Erziehung	31.179	34.183	37.670	40.856	43.222	48.889	52.093	54.138	56.724
Wohnbau	2.988	3.231	3.109	3.188	3.371	2.815	3.060	3.244	4.598
Kultur	8.159	9.085	10.017	10.867	11.917	13.175	14.475	14.761	14.616
Sonstige	3.725	4.350	4.491	4.446	4.779	1.179	1.220	1.468	943
Insgesamt	82.338	91.466	98.151	105.639	113.341	121.669	131.360	135.491	142.827
In % der Endnachfrage	11,85	12,13	11,66	11,14	10,74	10,52	10,71	10,16	9,84

	Öffentlicher Konsum (nominell), für Transfer- und SV-System in Mio. Landeswährung								
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gesundheit	38.541	42.603	46.811	51.776	56.885	57.638	60.411	65.835	71.292
Soziale Wohlfahrt	25.415	27.710	31.401	35.889	39.547	40.711	45.261	48.099	52.970
Wirtschaft	7.470	8.382	9.309	10.202	11.287	19.138	20.214	20.455	19.720
Insgesamt	71.426	78.695	87.521	97.867	107.719	117.487	125.886	134.389	143.982
In % der Endnachfrage	10,28	10,43	10,40	10,32	10,21	10,15	10,26	10,08	9,92

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Tabelle 5

Struktur des öffentlichen Konsums (nominell): Österreich

	Öffentlicher Konsum (nominell), Leistungserstellung in Mio. Landeswährung								
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Allgem. Verwaltung	30.440	32.650	36.040	36.150	37.870	42.060	44.066	45.237	45.995
Landesverteidigung	11.390	12.010	13.180	15.500	15.670	16.770	18.094	16.954	16.516
Öffentl. Sicherheit	8.880	9.700	10.540	11.260	11.900	12.330	13.086	13.359	13.245
Erziehung	38.550	42.450	46.430	49.470	52.360	56.050	59.870	62.678	64.061
Wohnbau	400	310	490	260	170	410	558	577	445
Kultur	3.100	3.470	3.870	4.060	4.440	4.830	5.116	5.352	5.512
Sonstige	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Insgesamt	92.760	100.590	110.550	116.700	122.410	132.450	140.790	144.157	145.774
In % der Endnachfrage	6,72	6,82	7,15	7,14	6,91	6,99	7,31	7,23	6,79

	Öffentlicher Konsum (nominell), für Transfer- und SV-System in Mio. Landeswährung								
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gesundheit	43.670	47.750	50.850	52.990	55.370	59.900	64.081	69.754	72.715
Soziale Wohlfahrt	32.380	36.120	40.640	42.340	43.940	46.890	49.387	50.001	53.043
Wirtschaft	9.880	10.800	12.260	14.870	16.040	15.760	16.397	16.524	16.820
Insgesamt	85.930	94.670	103.750	110.200	115.350	122.550	129.865	136.279	142.578
In % der Endnachfrage	6,23	6,42	6,71	6,74	6,51	6,47	6,74	6,84	6,64

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Die beiden funktionellen Gruppen „öffentlicher Konsum zur Leistungserstellung" und „öffentlicher Konsum für das Transfer- und SV-System" sind in Prozent der Endnachfrage ungefähr gleichbedeutend in Österreich und Schweden. In der BRD und in Finnland überwiegt der „öffentliche Konsum zur Leistungserstellung" etwas, in Belgien ist der „öffentliche Konsum für das Transfer- und SV-System" nahezu unbedeutend. In diesen Daten kommt die starke wohlfahrtsstaatliche Tradition Schwedens zum Ausdruck. Der Anteil des „öffentlichen Konsums für das Transfer- und SV-System" liegt mit 6,4 Prozent der Endnachfrage (1988) in Österreich im Ländervergleich – abgesehen von Belgien – am unteren Ende der Skala.

Bei der Leistungserstellung nehmen die Ausgaben für Erziehung in allen Ländern den bedeutendsten Anteil ein, gefolgt von den Ausgaben für Landesverteidigung und für allgemeine Verwaltung. Dabei zeigt sich für das Endjahr 1988/89, daß in Belgien, der BRD und geringfügig auch in Schweden der Anteil der Ausgaben für Landesverteidigung jenen für allgemeine Verwaltung übertrifft, während für Finnland und vor allem für Österreich das Gegenteil gilt. Für Österreich zeigt sich darin ein im Vergleich zu den anderen Ländern sehr geringer Aufwand für Landesverteidigung und ein relativ hoher Aufwand für allgemeine Verwaltung, der 1988 ca 30 Prozent des „öffentlichen Konsums als Leistungserstellung" beträgt. In den anderen Ländern beträgt dieser Anteil 1988 nur ca. 20 Prozent.

Die Dynamik der Ausgaben zur Leistungserstellung wird von der Kategorie „Erziehung" bestimmt, die Ausgaben dafür verdoppeln sich in Finnland bis 1986 und in Schweden und Österreich bis 1988/89. Lediglich in Belgien und der BRD wird der Anstieg dieser Ausgabenkategorie unter Kontrolle gebracht.

Im Bereich des „öffentlichen Konsums für das Transfer- und SV-System" nehmen in allen Ländern außer Belgien die Ausgaben für Gesundheit mit ca. 50 Prozent den Hauptanteil ein. Die Dynamik dieser Ausgabenkategorie bestimmt daher auch wesentlich das Wachstum des öffentlichen Konsums für das Transfer- und SV-System. Die Ausgaben für Erziehung und Gesundheit weisen somit in den Ländern Finnland, Schweden und Österreich ein ähnlich starkes Wachstum auf, welches wesentlich die Dynamik des öffentlichen Konsums in laufenden Preisen bestimmt.

3. Komponenten des Wachstums des öffentlichen Konsums

Aus der vorangegangenen Betrachtung wird nicht ersichtlich, welcher Teil bzw. wieviel des Wachstums auf reale Steigerungen und welcher Teil bzw. wieviel auf die Preisdynamik zurückzuführen ist. Zur Beantwortung dieser Frage hat sich die Methode der Komponentenzerlegung der nominellen Wachstumsrate etabliert (3).

Tabelle 6

Preis- und Mengenkomponente des öffentlichen Konsums (Veränderungsraten) Belgien

	C (pb), real	C (pb), Deflator	C (pb), nominell	E, real	E, Deflator	E, nominell	relativer Preiseffekt
1977	–	–	–	–	–	–	–
1978	6,04	4,97	11,31	2,70	3,23	6,01	1,54
1979	2,48	5,25	7,87	5,05	5,60	10,93	0,94
1980	1,51	7,78	9,42	2,22	9,25	11,67	0,84
1981	0,26	7,84	8,12	–1,82	8,37	6,40	0,94
1982	–1,38	7,03	5,55	0,93	9,65	10,67	0,73
1983	0,09	2,89	2,99	–0,32	6,35	6,01	0,46
1984	0,20	4,44	4,65	3,59	6,44	10,27	0,69
1985	2,40	4,63	7,14	0,77	4,36	5,16	1,06
1986	1,58	2,01	3,62	4,04	–3,36	0,55	–0,60
1987	0,72	0,31	1,03	5,01	–0,70	4,28	–0,44
1988	–1,15	1,01	–0,15	6,03	2,01	8,16	0,50
1989	–1,21	4,13	2,87	5,85	5,33	11,49	0,78

Preis- und Mengenkomponente des öffentlichen Konsums (Veränderungsraten) BRD

	C (pb), real	C (pb), Deflator	C (pb) nominell	E, real	E, Deflator	E, nominell	relativer Preiseffekt
1977	–	–	–	–	–	–	–
1978	3,84	3,64	7,62	3,54	3,03	6,68	1,20
1979	3,39	4,56	8,10	5,28	4,69	10,22	0,97
1980	2,57	6,21	8,94	1,88	6,28	8,27	0,99
1981	1,85	4,90	6,84	–0,49	5,60	5,08	0,88
1982	–0,84	3,39	2,52	–0,81	4,04	3,20	0,84
1983	0,23	2,83	3,07	1,57	2,68	4,29	1,06
1984	2,45	1,68	4,17	3,41	2,57	6,07	0,65
1985	2,10	2,26	4,41	2,29	2,20	4,54	1,03
1986	2,57	2,05	4,67	2,51	–0,24	2,26	–8,47
1987	1,55	2,28	3,86	2,20	0,63	2,84	3,60
1988	2,28	1,49	3,81	4,16	1,50	5,73	0,99
1989	–0,91	2,46	1,53	4,46	2,87	7,46	0,86

C (pb) = öff. Konsum
E = Endnachfrage

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Tabelle 7

Preis- und Mengenkomponente des öffentlichen Konsums (Veränderungsraten) Finnland

	C (pb), real	C (pb), Deflator	C (pb), nominell	E, real	E, Deflator	E, nominell	relativer Preiseffekt
1977	–	–	–	–	–	–	–
1978	4,13	5,41	9,77	0,88	8,91	9,88	0,61
1979	3,78	9,26	13,40	9,59	9,45	19,96	0,98
1980	4,23	12,05	16,79	6,00	12,08	18,81	1,00
1981	4,30	12,21	17,04	0,13	11,54	11,69	1,06
1982	3,54	10,35	14,26	3,33	7,46	11,04	1,39
1983	3,72	10,20	14,30	2,97	8,22	11,43	1,24
1984	2,79	8,99	12,03	2,62	7,98	10,81	1,13
1985	5,16	8,59	14,19	4,08	4,70	8,97	1,83
1986	3,09	5,23	8,48	2,31	1,74	4,09	3,00
1987	4,46	5,23	9,92	5,10	4,06	9,37	1,29
1988	2,36	6,58	9,09	6,74	5,56	12,68	1,18
1989	2,92	7,44	10,58	6,08	6,25	12,71	1,19

Preis- und Mengenkomponente des öffentlichen Konsums (Veränderungsraten) Niederlande

	C (pb), real	C (pb), Deflator	C (pb), nominell	E, real	E, Deflator	E, nominell	relativer Preiseffekt
1977	–	–	–	–	–	–	–
1978	3,89	5,83	9,95	3,73	3,09	6,94	1,89
1979	2,85	5,66	8,67	3,62	6,02	9,86	0,94
1980	0,57	4,81	5,40	0,41	8,59	9,04	0,56
1981	1,99	2,10	4,13	–2,49	8,47	5,77	0,25
1982	0,65	3,11	3,78	–0,58	4,38	3,78	0,71
1983	1,24	0,99	2,24	2,25	1,35	3,63	0,73
1984	–0,59	0,31	–0,29	3,79	3,21	7,13	0,10
1985	1,33	0,59	1,93	4,01	1,61	5,68	0,36
1986	1,98	–0,67	1,30	2,60	–5,78	–3,32	0,12
1987	2,39	0,57	2,98	2,33	–1,99	0,29	–0,29
1988	0,39	0,41	0,81	4,25	0,85	5,14	0,48
1989	–0,02	1,88	1,87	4,77	2,97	7,88	0,63

C (pb) = öff. Konsum
E = Endnachfrage

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Tabelle 8

Preis- und Mengenkomponente des öffentlichen Konsums (Veränderungsraten) Schweden

	C (pb), real	C (pb), Deflator	C (pb), nominell	E, real	E, Deflator	E, nominell	relativer Preiseffekt
1977	–	–	–	–	–	–	–
1978	3,30	9,62	13,24	–0,06	9,94	9,87	0,97
1979	4,74	8,41	13,55	5,69	9,55	15,78	0,88
1980	2,22	13,34	15,86	1,36	12,32	13,84	1,08
1981	2,29	8,18	10,66	–1,42	10,12	8,55	0,81
1982	1,02	8,01	9,12	1,66	9,81	11,63	0,82
1983	0,78	8,76	9,61	1,56	10,87	12,60	0,81
1984	2,30	6,18	8,63	4,31	6,69	11,29	0,92
1985	2,40	5,65	8,19	3,56	5,89	9,67	0,96
1986	1,35	6,13	7,56	2,85	3,10	6,04	1,98
1987	1,04	3,83	4,91	3,96	4,54	8,67	0,84
1988	0,63	5,61	6,27	2,94	5,77	8,88	0,97
1989	2,21	8,38	10,77	3,45	7,33	11,04	1,14

Preis- und Mengenkomponente des öffentlichen Konsums (Veränderungsraten) Österreich

	C (pb), real	C (pb), Deflator	C (pb), nominell	E, real	E, Deflator	E, nominell	relativer Preiseffekt
1977	–	–	–	–	–	–	–
1978	3,30	7,55	11,10	0,07	4,41	4,48	1,71
1979	2,97	4,56	7,67	6,47	4,57	11,34	1,00
1980	2,66	4,88	7,68	3,78	6,40	10,42	0,76
1981	2,22	6,88	9,26	–0,41	7,26	6,82	0,95
1982	2,29	7,30	9,76	–0,11	4,97	4,85	1,47
1983	2,22	3,58	5,87	2,91	2,78	5,77	1,29
1984	0,22	4,57	4,79	3,63	4,61	8,40	0,99
1985	1,94	5,21	7,25	3,51	3,30	6,93	1,58
1986	1,66	4,40	6,14	0,49	1,11	1,61	3,96
1987	0,40	3,20	3,61	2,74	0,77	3,53	4,18
1988	0,33	2,49	2,82	5,71	1,93	7,75	1,29
1989	0,58	4,16	4,76	5,63	2,86	8,65	1,46

C (pb) = öff. Konsum
E = Endnachfrage

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Dafür wird wieder von der Gleichung der Verwendungsseite der VGR ausgegangen:

1) $C/E + I/E + G/E + X/E = 1$

Die Quote des öffentlichen Konsums an der Endnachfrage E (beides in laufenden Preisen), G/E, kann nun steigen, weil der relative Preis steigt oder der reale Anteil steigt (hohe Einkommenselastizität des öffentlichen Konsums).

Die nominelle Wachstumsrate beider Aggregate setzt sich zusammen aus der Veränderung des Deflators und derm realen Wachstum, sodaß die Quote G(t)/E(t) in einem gewissen Zeitpunkt gegeben ist mit:

2) $$\frac{G(t)}{E(t)} = \frac{G(0)}{E(0)} e^{[(\pi + g) - (p + r)]\, t}$$

Dabei sind G (0)/E (0) die Quote im Zeitpunkt t = 0, π und p der Deflator von G und E und g und r, die jeweiligen realen Wachstumsraten.

In den Tabellen 6 bis 8 findet sich eine Gegenüberstellung der entsprechenden Wachstumsraten, wobei in diskreter Zeit gerechnet wurde, sodaß die Summe aus (π + g) bzw. (p + r) nicht genau die nominelle Wachstumsrate ergibt. Ebenfalls dargestellt ist der „relative Preiseffekt", der auch in den Untersuchungen der OECD zum öffentlichen Sektor eine bedeutende Rolle spielt. Dieser "relative Preiseffekt" ist hier definiert als das Verhältnis der Preiserhöhung des öffentlichen Konsums in Relation zum Preisanstieg der sonstigen Endnachfrage, π/p. Liegt dieser Koeffizient über 1, dann kann auch bei relativ geringer Dynamik des realen öffentlichen Konsums die Quote G/E ansteigen und das Ziel der Haushaltskonsolidierung erschweren oder verhindern.

Im Datenmaterial der Tabellen 6 bis 8 ist für die Jahre 1986/87 ein Sondereffekt auszumachen für jene Länder, in denen die Veränderungsrate des Endnachfrage-Deflators durch den Rückgang des Ölpreises negativ wird (Belgien, BRD und Niederlande). Der sich für diese Länder ergebende negative „relative Preiseffekt" in den entsprechenden Jahren soll damit als Sonderfall aus der Betrachtung ausgeschlossen werden.

Es zeigt sich, daß Finnland und Österreich den höchsten „relativen Preiseffekt" zu verzeichnen haben. Etwas geringer wirkt der relative Preiseffekt in der BRD und in Schweden, während er in Belgien und den Niederlanden offensichtlich einen bedeutenden Beitrag zur Dämpfung des Ausgabenwachstums leistet.

Das kann einerseits bedeuten, daß in Österreich und Finnland wesentlich stärkere Anstrengungen bei der Reduktion der realen Ausgaben notwendig sind, um eine Reduktion beim nominellen öffentlichen Konsum zu erreichen. Es kann aber auch andererseits bedeuten, daß die Haushaltspolitik in Belgien und den Niederlanden vornehmlich darauf abgezielt hat, den „relativen Preiseffekt" für die Konsolidierung zu nützen. Das kann theoretisch durch Maßnahmen geschehen sein, die die Kosten-

komponenten der Erstellung öffentlicher Leistungen dämpfen, d. h. entweder die Faktorpreise oder die Preise für Intermediärgüter im öffentlichen Sektor relativ verringern oder die Produktivität relativ erhöhen.

Auf der realwirtschaftlichen Seite zeigt sich, daß seit dem Zeitpunkt, da einige Länder mit der Konsolidierung ihrer öffentlichen Haushalte begonnen haben (1983/84), alle Vergleichsländer außer Finnland beim realen öffentlichen Konsum geringere Wachstumsraten aufweisen als bei der realen Endnachfrage. Das ist vor allem bedeutend für Österreich, wo Konsolidierung der öffentlichen Haushalte als vordringliches wirtschaftspolitisches Ziel erst 1986 formuliert wurde.

Es zeigt sich generell für die gesamte Periode und für alle Vergleichsländer, daß es wesentlich leichter fallen dürfte, das Wachstum des realen öffentlichen Konsums zu dämpfen (vor allem in Jahren mit hohen Wachstumsraten der Endnachfrage). Das bedeutet umgekehrt, daß der relative Preiseffekt eine entscheidende Rolle bei der Ausgabenentwicklung einnimmt und Österreich in diesem Punkt weniger erfolgreich war als Länder wie Belgien und die Niederlande oder auch die BRD.

4. Kosten und Produktivität der öffentlichen Leistungserstellung

Der sich im nominellen öffentlichen Konsum und seiner Dynamik offenbarende „relative Preiseffekt" hat seine Ursachen in der Produktion öffentlicher Güter und ihrer Kosten. Diese werden in erster Linie bestimmt von den Komponenten der Wertschöpfung.

Beginnt man beim Produktionskonto, und bezeichnet man die Größen des öffentlichen Sektors mit dem Suffix p, die Größen aller anderen Sektoren (der Produktion marktbestimmter Güter) mit dem Suffix m, dann gilt offensichtlich:

$$3)\quad Wp + Dp + Bp + Tp^{ind} + Ym = Y$$

Die Wertschöpfung des öffentlichen Sektors ergibt sich als Teil des BIP und als Summe aus den Kostenkomponenten Löhne, Abschreibungen, Betriebsüberschuß und indirekte Nettosteuern. Den überwiegenden Anteil an diesen Kostenkomponenten nehmen die Lohnkosten ein, die daher für eine nähere Untersuchung in Frage kommen.

Die Relation der Kostenkomponente „Löhne des öffentlichen Sektors" zur gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme kann in einen Terminus „Beschäftigtenrelation (Lp/L)" und „relativer Lohnsatz (wp/w)" zerlegt werden:

$$4)\quad \frac{Wp}{W} = \frac{Lp}{L}\,\frac{wp}{w}$$

Die Veränderung der Quote Wp/W zwischen zwei Zeitpunkten 0 und t kann nun in eine „Beschäftigungskomponente" (gewichtet mit dem relativen Lohnsatz in t) und eine „Lohnkomponente" (gewichtet mit der Beschäftigtenrelation in 0) aufgespalten werden:

$$5)\quad \frac{Wp}{W}(t) - \frac{Wp}{W}(0) = \underbrace{\left(\frac{Lp\,(t)}{L\,(t)} - \frac{Lp\,(0)}{L\,(0)}\right)\frac{wp\,(t)}{w\,(t)}}_{\text{„Beschäftigungskomponente"}} + \underbrace{\left(\frac{wp\,(t)}{w\,(t)} - \frac{wp\,(0)}{w\,(0)}\right)\frac{Lp(0)}{L\,(0)}}_{\text{„Lohnkomponente"}}$$

Ein hohes Gewicht der Beschäftigungskomponente weist hin auf eine Ausweitung der Leistung des öffentlichen Sektors und/oder eine schwache Produktivitätsentwicklung. Mangels Daten über den realen Output (BPW) des öffentlichen Sektors kann kein vernünftiger Produktivitätsindex des öffentlichen Sektors analog zum Konzept der Produktionsfunktion im privaten Bereich kalkuliert werden. Hier soll versucht werden, als Produktivität den *nominellen* BPW pro Beschäftigtem und den realen öffentlichen Konsum pro Beschäftigtem zu wählen. Der Lohnsatz der öffentlich Bediensteten stellt jedenfalls eine Größe dar, die als exogen angenommen werden kann. Die Anzahl der Beschäftigten kann als Funktion des öffentlichen Konsums spezifiert werden, wie es auch den Identitäten des Produktionskontos entspricht.

Der Koeffizient „realer öffentlicher Konsum pro Beschäftigtem" kann in gewissem Sinn als Effizienzmaß der öffentlichen Leistungserstellung betrachtet werden, wobei in dieser Untersuchung eher ein Vergleich der Dynamik als der absoluten Werte von Interesse ist.

Die Dynamik der Produktivität im öffentlichen Sektor gibt auch Auskunft über das Vorliegen der „Baumolschen Kostenkrankheit", wenn man sie mit dem Produktivitätswachstum in den anderen Sektoren vergleicht (4). Läge dieses von Baumol beschriebene Phänomen vor, dann gingen vom öffentlichen Sektor preistreibende und wachstumsdämpfende Effekte aus, die sich vor allem in einer nominell stetig steigenden Quote des öffentlichen Sektors an der Gesamtwirtschaft niederschlügen. Der Zusammenhang zwischen der „Kostenkrankheit" und dem Anstieg der Quote des öffentlichen Sektors soll hier für die Vergleichsländer untersucht werden. Für das in diesem Zusammenhang besonders interessante Vergleichsland Finnland liegen leider keine detailierten Daten über die Verteilungsseite des BIP vor. Die Entwicklung des Anteiles von Lohnsumme und BIP-Beitrag des öffentlichen Sektors an der Gesamtwirtschaft liefert erste Hinweise für eine überdurchschnittliche Kostendynamik.

Tabelle 9

Der öffentliche Sektor als Produzent: Belgien (in Mio. Landeswährung)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
					BIP, nominell, Verteilungsseite					
Lohn- u. Gehaltssumme	2.071.027	2.150.008	2.278.551	2.383.208	2.528.344	2.658.246	2.796.794	2.865.177	2.979.281	3.137.418
Abschreibungen	312.145	332.069	362.874	398.437	423.383	455.398	471.492	494.191	518.085	533.833
Betriebsüberschuß	778.463	793.579	909.543	989.038	1.108.960	1.233.380	1.312.173	1.388.874	1.561.668	1.781.767
Nettosteuern	289.515	301.849	338.125	351.659	368.648	391.249	403.807	465.906	489.442	554.884
BIP, nominell	3.451.150	3.577.505	3.889.093	4.122.342	4.429.335	4.738.273	4.984.266	5.214.148	5.548.476	6.027.902
					Wertschöpfung des öffentlichen Sektors					
Lohn- u. Gehaltssumme	471.571	512.464	543.981	552.246	582.882	620.498	642.782	641.536	648.213	675.259
Abschreibungen	12.234	12.863	13.213	13.809	14.711	15.454	16.606	18.201	19.616	21.814
Betriebsüberschuß	3.415	2.096	2.782	2.268	2.312	1.568	1.523	1.377	1.567	1.549
Nettosteuern	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Beitrag zum BIP	487.220	527.423	559.976	568.323	599.905	637.520	660.911	661.114	669.396	698.622
Intermediärverbrauch	139.748	149.499	154.412	165.805	170.217	186.170	193.127	201.306	196.431	189.740
Bruttoproduktionswert										
					Anteil des öffentlichen Sektors am BIP (nom.), in % Verteilungsseite					
Lohn- u. Gehaltssumme	22,77	23,84	23,87	23,17	23,05	23,34	22,98	22,39	21,76	21,52
Abschreibungen	3,92	3,87	3,64	3,47	3,47	3,39	3,52	3,68	3,79	3,94
Betriebsüberschuß	0,44	0,26	0,31	0,23	0,21	0,13	0,12	0,10	0,10	0,09
Nettosteuern	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Beitrag zum BIP	14,12	14,74	14,40	13,79	13,54	13,45	13,26	12,68	12,06	11,59

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Tabelle 10

Der öffentliche Sektor als Produzent: BRD (in Mio. Landeswährung)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
					BIP, nominell, Verteilungsseite					
Lohn- u. Gehaltssumme	842.840	881.200	900.370	917.570	950.490	987.180	1.037.210	1.079.050	1.121.600	1.172.040
Abschreibungen	173.740	188.640	201.110	211.430	221.980	231.790	240.750	249.450	260.410	276.740
Betriebsüberschuß	299.500	301.880	323.970	363.110	393.380	419.040	458.470	474.390	519.120	554.050
Nettosteuern	162.860	169.210	172.470	182.730	189.990	192.480	194.990	200.860	209.550	232.750
BIP, nominell	1.478.940	1.540.930	1.597.920	1.674.840	1.755.840	1.830.490	1.931.420	2.003.750	2.110.680	2.235.580
					Wertschöpfung des öffentlichen Sektors					
Lohn- u. Gehaltssumme	162.660	173.000	178.070	183.590	187.230	194.110	203.540	211.740	217.330	223.180
Abschreibungen	9.490	10.480	11.270	11.950	12.580	13.090	13.600	14.190	14.850	15.690
Betriebsüberschuß	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nettosteuern	240	240	240	250	260	260	250	250	250	250
Beitrag zum BIP	172.390	183.720	189.580	195.790	200.070	207.460	217.390	226.180	232.430	239.120
Intermediärverbrauch	166.570	179.280	184.940	191.700	203.700	213.710	223.700	232.110	244.350	246.290
Bruttoproduktionswert	338.960	363.000	374.520	387.490	403.770	421.170	441.090	458.290	476.780	485.410
					Anteil des öffentlichen Sektors am BIP (nom.), in % Verteilungsseite					
Lohn- u. Gehaltssumme	19,30	19,63	19,78	20,01	19,70	19,66	19,62	19,62	19,38	19,04
Abschreibungen	5,46	5,56	5,60	5,65	5,67	5,65	5,65	5,69	5,70	5,67
Betriebsüberschuß	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nettosteuern	0,15	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,13	0,12	0,12	0,11
Beitrag zum BIP	11,66	11,92	11,86	11,69	11,39	11,33	11,26	11,29	11,01	10,70

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Tabelle 11

Der öffentliche Sektor als Produzent: Niederlande (in Mio. Landeswährung)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
					BIP, nominell, Verteilungsseite					
Lohn- u. Gehaltssumme	197.840	201.530	207.480	209.640	210.000	216.770	225.240	232.060	239.150	244.790
Abschreibungen	32.490	35.620	37.860	39.190	41.190	42.870	43.800	45.480	48.040	51.290
Betriebsüberschuß	74.390	82.800	90.820	98.270	113.680	121.350	119.770	112.040	120.170	133.060
Nettosteuern	32.020	32.900	32.700	33.920	35.380	37.190	39.800	40.590	42.060	45.240
BIP, nominell	336.740	352.850	368.860	381.020	400.250	418.180	428.610	430.170	449.420	474.380
					Wertschöpfung des öffentlichen Sektors					
Lohn- u. Gehaltssumme	44.080	45.020	46.720	46.950	46.410	46.910	47.450	48.510	48.470	48.860
Abschreibungen	2.400	2.560	2.420	2.300	2.620	2.750	2.780	3.030	3.190	3.420
Betriebsüberschuß	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nettosteuern	360	360	380	400	420	430	460	480	480	480
Beitrag zum BIP	46.840	47.940	49.520	49.650	49.450	50.090	50.690	52.020	52.140	52.760
Intermediärverbrauch	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bruttoproduktionswert	46.840	47.940	49.520	49.650	49.450	50.090	50.690	52.020	52.140	52.760
					Anteil des öffentlichen Sektors am BIP (nom.), in % Verteilungsseite					
Lohn- u. Gehaltssumme	22,28	22,34	22,52	22,40	22,10	21,64	21,07	20,90	20,27	19,96
Abschreibungen	7,39	7,19	6,39	5,87	6,36	6,41	6,35	6,66	6,64	6,67
Betriebsüberschuß	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nettosteuern	1,12	1,09	1,16	1,18	1,19	1,16	1,16	1,18	1,14	1,06
Beitrag zum BIP	13,91	13,59	13,43	13,03	12,35	11,98	11,83	12,09	11,60	11,12

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Tabelle 12

Der öffentliche Sektor als Produzent: Schweden (in Mio. Landeswährung)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
					BIP, nominell, Verteilungsseite					
Lohn- u. Gehaltssumme	338.187	369.991	391.347	424.037	463.722	505.570	554.233	598.688	653.766	731.884
Abschreibungen	59.421	66.479	74.675	84.339	91.752	99.464	107.219	116.475	127.835	140.084
Betriebsüberschuß	82.028	86.514	109.662	129.710	152.570	161.600	171.423	175.514	194.715	202.510
Nettosteuern	48.619	55.929	57.998	71.766	86.254	99.154	112.708	128.870	133.847	149.826
BIP, nominell	528.376	579.034	633.803	709.973	794.419	865.909	945.704	1.019.668	1,110.284	1,224.425
					Wertschöpfung des öffentlichen Sektors					
Lohn- u. Gehaltssumme	112.806	123.159	133.710	144.621	157.064	167.176	181.199	188.891	201.363	223.366
Abschreibungen	6.733	7.654	8.660	9.747	10.637	11.410	12.294	12.973	14.077	15.189
Betriebsüberschuß	2.000	2.310	2.742	4.407	4.309	4.637	5.005	5.330	6.070	7.599
Nettosteuern	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Beitrag zum BIP	121.539	133.123	145.112	158.775	172.010	183.223	198.498	207.194	221.510	246.154
Intermediärverbrauch	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bruttoproduktionswert	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
					Anteil des öffentlichen Sektors am BIP (nom.), in % Verteilungsseite					
Lohn- u. Gehaltssumme	33,36	33,29	34,17	34,17	33,87	33,07	32,69	31,55	30,80	30,52
Abschreibungen	11,33	11,51	11,60	11,56	11,59	11,47	11,47	11,14	11,01	10,84
Betriebsüberschuß	2,44	2,67	2,50	3,40	2,82	2,87	2,92	3,04	3,12	3,75
Nettosteuern	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Beitrag zum BIP	23,00	22,99	22,90	22,36	21,65	21,16	20,99	20,32	19,95	20,10

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Tabelle 13

Der öffentliche Sektor als Produzent: Österreich (in Mio. Landeswährung)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
					BIP, nominell, Verteilungsseite					
Lohn- u. Gehaltssumme	545.630	589.010	616.850	642.440	676.330	717.090	761.254	792.734	822.358	876.228
Abschreibungen	116.100	128.510	140.760	149.240	158.190	167.530	176.195	183.870	194.114	205.630
Betriebsüberschuß	200.200	196.140	225.220	247.870	262.100	277.070	290.525	299.524	338.400	365.364
Nettosteuern	132.780	142.310	150.700	161.680	180.150	186.730	187.997	197.773	209.808	226.206
BIP, nominell	994.710	1.055.970	1.133.530	1.201.230	1.276.770	1.348.420	1.415.971	1.473.901	1.564.680	1.673.428
					Wertschöpfung des Öffentlichen Sektors					
Lohn- u. Gehaltssumme	119.660	131.550	143.490	152.700	160.930	171.730	182.910	191.440	195.812	205.306
Abschreibungen	7.480	8.370	9.130	9.600	10.100	10.690	11.310	11.561	11.803	12.218
Betriebsüberschuß	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nettosteuern	1.940	1.980	2.150	2.340	2.470	2.650	2.867	2.910	2.914	3.337
Beitrag zum BIP	129.080	141.900	154.770	164.640	173.500	185.070	197.087	205.911	210.529	220.861
Intermediärverbrauch	84.490	92.240	101.420	107.620	112.450	120.740	126.828	130.200	137.971	144.352
Bruttoproduktionswert	213.570	234.140	256.190	272.260	285.950	305.810	323.915	336.111	348.500	365.213
					Anteil des Öffentlichen Sektors am BIP (nom.), in %Verteilungsseite					
Lohn- u. Gehaltssumme	21,93	22,33	23,26	23,77	23,79	23,95	24,03	24,15	23,81	23,43
Abschreibungen	6,44	6,51	6,49	6,43	6,38	6,38	6,42	6,29	6,08	5,94
Betriebsüberschuß	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nettosteuern	1,46	1,39	1,43	1,45	1,37	1,42	1,53	1,47	1,39	1,48
Beitrag zum BIP	12,98	13,44	13,65	13,71	13,59	13,72	13,92	13,97	13,46	13,20

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Aus den Tabellen 9–13 zeigt sich, daß Österreich für den Vergleichszeitraum ungefähr im Durchschnitt der Länder Belgien, BRD und Niederlande liegt, sowohl, was den Anteil der Lohnsumme als auch den BIP-Beitrag des öffentlichen Sektors an der Gesamtwirstchaft betrifft. Was die Dynamik betrifft, so zeigt sich deutlich, daß die anderen Länder ab 1984/85 Rückgänge in diesen Anteilen zu verzeichnen haben, während in Österreich das Wachstum bis 1987 anhält.

Auch das Verhältnis zwischen Lohnsummenanteil und Anteil des BIP-Beitrages weist in allen Ländern ein sehr ähnliches Bild auf. In Schweden sind beide Anteile wesentlich höher als in den anderen Vergleichsländern, gleichzeitig ist jedoch ersichtlich, daß besonders in Schweden große Anstrengungen zur Reduktion des Anteiles des öffentlichen Sektors unternommen wurden.

Insgesamt ergibt sich, daß es in allen Vergleichsländern ab Mitte der 80er Jahre zu einer spürbaren und dauerhaften Reduktion des Anteils des öffentlichen Sektors an der Gesamtwirtschaft gekommen ist, während in Österreich dieser Prozeß erst 1987 eingesetzt hat.

Es bedarf offensichtlich – wie aus der wirtschaftspolitischen Chronik aller Vergleichsländer bekannt ist – besonderer Anstrengungen, um ein gewisses „automatisches" Wachstum des öffentlichen Sektors kontrollieren zu können.

Wie stark ein eventuell zu schwaches Produktivitätswachstum an dieser Entwicklung beteiligt sein kann, ersieht man aus den Daten der Tabellen 14–16.

Zieht man den Produktivitätsindex „realer öffentlicher Konsum pro Beschäftigtem" heran, dann zeigt sich in allen Ländern eine überaus schwache Produktivitätsentwicklung im öffentlichen Sektor zwischen 1980 und 1989. In den Niederlanden wächst die Produktivität in den neun Jahren insgesamt um 5,89 Prozent und damit am stärksten von allen Vergleichsländern, in Belgien und Österreich sinkt sie sogar.

Die Niederlande weisen in diesem Vergleich das höchste Produktivitätswachstum und die niedrigsten Lohnsteigerungen im öffentlichen Sektor auf. Da es sich hier um den Jahreslohn pro Beschäftigtem handelt, sind auch andere Einflüsse, wie z. B. ein Trend zur Teilzeitarbeit im öffentlichen Sektor, als lediglich die Ergebnisse von Tarifverhandlungen wirksam.

Österreich sticht neben Belgien als einziges Land mit Produktivitätsrückgang und nach Schweden jenes Land mit den höchsten Lohnsteigerungen (1980–1989: 52 Prozent) hervor.

Der vorhin ausgemachte kostendämpfend wirkende „relative Preiseffekt" in Belgien und den Niederlanden kann somit, was die Niederlande betrifft, auf eine Kombination aus relativ hohen Produktivitätssteigerungen und geringen Lohnkostenerhöhungen zurückgeführt werden. Eine genaue Darstellung der zugrundeliegenden „wirtschaftspolitischen Chronik" findet sich bei Mesch (1991).

Die Produktivitätsentwicklung wirkt demgegenüber in Belgien in die andere Richtung, sodaß in der relativen Lohnentwicklung des öffentlichen Sektors nach der Erklärung gesucht werden muß.

Tabelle 14

Löhne und Produktivität im öffentlichen Sektor (in Mio. Landeswährung)

Belgien

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Veränderung 1980–1989, in %
Lohn- u. Gehaltssumme	471.571	512.464	543.981	552.246	582.882	620.498	642.782	641.536	648.213	675.259	
Beschäftigte	701	707	714	707	715	727	747	725	736	737	
Lohnsatz	673	725	762	781	815	854	860	885	881	916	36,20
Intermediärverbrauch	139.748	149.499	154.412	165.805	170.217	186.170	193.127	201.306	196.431	189.740	
Bruttoproduktionswert	626.968	676.922	714.388	734.128	770.122	823.690	854.038	862.420	865.827	888.362	
Produktivität (1)	894,39087	957,45686	1000,54342	1038,37058	1077,09371	1132,99862	1143,2905	1189,54483	1176,39538	1205,37585	34,77
Öff. Konsum, real	796.654	798.746	787.692	788.429	790.010	808.931	821.748	827.654	818.172	808.240	
Produktivität (2)	1136,45364	1129,76803	1103,21008	1115,17539	1104,90909	1112,69739	1100,06426	1141,59172	1111,64674	1096,66214	–3,50

BRD

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Veränderung 1980–1989, in %
Lohn- u. Gehaltssumme	162.660	173.000	178.070	183.590	187.230	194.110	203.540	211.740	217.330	223.180	
Beschäftigte	3.929	3.991	4.025	4.054	4.066	4.118	4.182	4.226	4.247	4.273	
Lohnsatz	41	43	44	45	46	47	49	50	51	52	26,16
Intermediärverbrauch	166.570	179.280	184.940	191.700	203.700	213.710	223.700	232.110	244.350	246.290	
Bruttoproduktionswert	338.960	363.000	374.520	387.490	403.770	421.170	441.090	458.290	476.780	485.410	
Produktivität (1)	86,2713	90,9546	93,0484	95,5821	99,3040	102,2754	105,4735	108,4453	112,2628	113,5993	31,68
Öff. Konsum, real	297.790	303.290	300.740	301.440	308.820	315.310	323.400	328.420	335.920	332.870	
Produktivität (2)	75,7928	75,9935	74,7180	74,3562	75,9518	76,5687	77,3314	77,7142	79,0958	77,9008	2,78

(1) BPW (nominell) pro Beschäftigtem, (2) Öff. Konsum (real) pro Beschäftigtem
Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Tabelle 15

Löhne und Produktivität im öffentlichen Sektor (in Mio. Landeswährung)

	Niederlande										
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Veränderung 1980–1989, in %
Lohn- u. Gehaltssumme	44.080	45.020	46.720	46.950	46.410	46.910	47.450	48.510	48.470		
Beschäftigte	714	728	734	733	730	736	742	746	743	740	
Lohnsatz	62	62	64	64	64	64	64	65	65	66	6,95
Intermediärverbrauch											
Bruttoproduktionswert	46.840	47.940	49.520	49.650	49.450	50.090	50.690	52.020	52.140	52.760	
Produktivität (1)	65,6022	65,8516	67,4659	67,7353	67,7397	68,0571	68,3154	69,7319	70,1750	71,2973	8,.68
Öff. Konsum, real	60.260	61.460	61.860	62.630	62.260	63.090	64.340	65.880	66.140	66.130	
Produktivität (2)	84,3978	84,4231	84,2779	85,4434	85,2877	85,7201	86,7116	88,3110	89,0175	89,3649	5,89

	Schweden										
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Veränderung 1980–1989, in %
Lohn- u. Gehaltssumme	112.806	123.159	133.710	144.621	157.064	167.176	181.199	188.891	201.363	223.366	
Beschäftigte	1.300	1.332	1.345	1.350	1.309	1.413	1.406	1.388	1.398	1.427	
Lohnsatz	87	92	99	107	120	118	129	136	144	157	80,39
Intermediärverbrauch	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Bruttoproduktionswert	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Produktivität (1)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Öff. Konsum, real	219.215	224.238	226.532	228.291	233.542	239.156	242.387	244.916	246.456	251.892	
Produktivität (2)	168,6269	168,3468	168,4253	169,1044	178,4125	169,2541	172,3947	176,4524	176,2918	176,5186	4,68

(1) BPW (nominell) pro Beschäftigtem, (2) öff. Konsum (real) pro Beschäftigtem
Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Tabelle 16

Löhne und Produktivität im öffentlichen Sektor (in Mio. Landeswährung)

	Österreich										
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Veränderung 1980–1989, in %
Lohn- u. Gehaltssumme	119.660	131.550	143.490	152.700	160.930	171.730	182.910	191.440	195.812	205.306	
Beschäftigte	576	578	587	598	613	623	632	639	639	650	
Lohnsatz	208	228	244	255	263	276	289	299	306	316	52,00
Intermediärverbrauch	84.490	92.240	101.420	107.620	112.450	120.740	126.828	130.200	137.971	144.352	
Bruttoproduktionswert	213.570	234.140	256.190	272.260	285.950	305.810	323.915	336.111	348.500	365.213	
Produktivität (1)	370,6526	405,0164	436,2909	455,1321	466,5525	490,7092	512,5237	525,6662	545,0422	561,5206	51,50
Öff. Konsum, real	233.515	238.708	244.186	249.599	250.138	255.000	259.238	260.274	261,126	262..631	
Produktivität (2)	405,2673	412,9182	415,8481	417,2501	408,1220	409,1784	410,1867	407,0597	408,3922	403,7992	–0,36

(1) BPW (nominell) pro Beschäftigtem, (2) öff. Konsum (real) pro Beschäftigtem
Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Tabelle 17

Kostenkomponenten der öffentlichen Lohnsumme

Belgien

	Wp/W	Lp/L	wp/w
1980	0,2277	0,2299	0,9904
1981	0,2384	0,2339	1,0192
1982	0,2387	0,2404	0,9931
1983	0,2317	0,2418	0,9584
1984	0,2305	0,2456	0,9386
1985	0,2334	0,2484	0,9398
1986	0,2298	0,2537	0,9058
1987	0,2239	0,2455	0,9120
1988	0,2176	0,2455	0,8863
1989	0,2152	0,2420	0,8895

Veränderung 1980–1989:

Beschäftigungskomponente in %	–85,91
Lohnkomponente in %	185,91

BRD

	Wp/W	Lp/L	wp/w
1980	0,1930	0,1650	1,1699
1981	0,1963	0,1675	1,1720
1982	0,1978	0,1710	1,1569
1983	0,2001	0,1748	1,1449
1984	0,1970	0,1749	1,1264
1985	0,1966	0,1756	1,1200
1986	0,1962	0,1757	1,1171
1987	0,1962	0,1758	1,1160
1988	0,1938	0,1751	1,1068
1989	0,1904	0,1733	1,0990

Veränderung 1980–1989:

Beschäftigungskomponente in %	–355,33
Lohnkomponente in %	455,33

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Tabelle 18

Kostenkomponenten der öffentlichen Lohnsumme

Niederlande

	Wp/W	Lp/L	wp/w
1980	0,2228	0,1707	1,3050
1981	0,2234	0,1768	1,2633
1082	0,2252	0,1831	1,2296
1983	0,2240	0,1868	1,1992
1984	0,2210	0,1861	1,1873
1985	0,2164	0,1844	1,1735
1986	0,2107	0,1819	1,1584
1987	0,2090	0,1801	1,1609
1988	0,2027	0,1766	1,1476
1989	0,1996	0,1727	1,1558

Veränderung 1980–1989:

Beschäftigungskomponente in %	–9,78
Lohnkomponente in %	109,78

Schweden

	Wp/W	Lp/L	wp/w
1980	0,3336	0,3327	1,0027
1981	0,3329	0,3411	0,9759
1982	0,3417	0,3472	0,9841
1983	0,3411	0,3486	0,9785
1984	0,3387	0,3331	1,0169
1985	0,3307	0,3548	0,9321
1986	0,3269	0,3509	0,9317
1987	0,3155	0,3437	0,9179
1988	0,3080	0,3406	0,9042
1989	0,3052	0,3440	0,8871

Veränderung 1980–1989:

Beschäftigungskomponente in %	–35,56
Lohnkomponente in %	135,56

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Tabelle 19

Kostenkomponenten der öffentlichen Lohnsumme

Österreich

	Wp/W	Lp/L	wp/w
1980	0,2193	0,2063	1,0629
1981	0,2233	0,2071	1,0784
1982	0,2326	0,2134	1,0898
1983	0,2377	0,2194	1,0835
1984	0,2379	0,2239	1,0629
1985	0,2395	0,2262	1,0588
1986	0,2403	0,2279	1,0542
1987	0,2415	0,2303	1,0488
1988	0,2381	0,2291	1,0393
1989	0,2343	0,2290	1,0233
Veränderung 1980–1989:			
Beschäftigungskomponente in %			154,46
Lohnkomponente in %			–54,46

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen

Eine Analyse mit der in Gleichung 5) beschriebenen Methode der „Komponentenzerlegung" kann über die bisherige Untersuchung der Kostendynamik im öffentlichen Sektor die Bedeutung der Faktoren „Erhöhung der Beschäftigung" und „Lohnsteigerung" aufzeigen. Der Anstieg oder Rückgang der Quote der öffentlichen an der gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme, Wp/W, kann in eine „Beschäftigungs"- und eine „Lohnkomponente" aufgeteilt werden.

Die beiden Länder mit ausgeprägtem „relativen Preiseffekt" in Richtung einer Verringerung der Quote des nominellen öffentlichen Konsums an der Endnachfrage, Belgien und die Niederlande, weisen auch signifikante Rückgänge bei der Quote der öffentlichen Lohnsumme auf.

Einen interessanten Fall stellt Schweden dar, wo seit 1984 ebenfalls starke Rückgänge in der Quote der öffentlichen Lohnsumme zu verzeichnen sind, ohne daß das den „relativen Preiseffekt" (siehe Tabelle 8) wesentlich beeinflußt hätte. Das kann auf den Anstieg anderer Kostenfaktoren – z. B. Preise für den Intermediärverbrauch – zurückzuführen sein. Kaum Rückgänge ergaben sich beim Anteil der öffentlichen Lohnsumme in der BRD, in Österreich ist sogar gegenüber 1980 ein Anstieg zu verzeichnen, gegenüber dem Beginn der Konsolidierungsphase der öffentlichen Haushalte (1986) zeigt sich jedoch ein Rückgang.

Die Länder mit einem deutlichen Rückgang in der Quote der öffentlichen Lohnsumme, nämlich Belgien, Niederlande und Schweden, zeigen alle ein

ähnliches Bild, was den Beitrag der „Beschäftigungs-" und der „Lohnkomponente" zu diesem Rückgang anbelangt. Die Beschäftigungskomponente wirkt in vergleichsweise geringem Umfang negativ, d. h. gegeben den relativen Lohn im öffentlichen Sektor, wp/w, von 1989, wäre die Quote der öffentlichen Lohnsumme nicht gesunken, sondern hätte sich erhöht.

Der Beitrag der Komponenten ist hier in Prozent des Gesamteffektes gerechnet, sodaß die Komponenten zusammen 100 Prozent ausmachen. In Belgien, den Niederlanden und Schweden wirkt die „Beschäftigungskomponente" nun so, daß die Quote der öffentlichen Lohnsumme um 86 Prozent (Belgien), 10 Prozent (Niederlande) und 36 Prozent (Schweden) des tatsächlichen Rückganges bis 1989 höher gelegen wäre als im Ausgangszeitpunkt 1980.

Das bedeutet umgekehrt, daß der Rückgang des relativen Lohnsatzes, wp/w, also die „Lohnkomponente" einen wesentlichen Beitrag zum Rückgang der Quote Wp/W geleistet hat.

Österreich ist das einzige Land mit steigender Quote Wp/W, wozu vor allem die „Beschäftigungskomponente" beigetragen hat, während die „Lohnkomponente" dämpfend gewirkt hat. Im Grunde genommen zeigt Österreich daher das gleiche Muster wie die anderen Länder, was den Beitrag der beiden Komponenten betrifft, aber mit der Wirkung einer Erhöhung des Anteils der öffentlichen Lohnsumme.

Bei gegebener Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Sektor – Anstieg von Lp/L um 3 Prozentpunkte – reicht die Reduktion des „relativen Lohnsatzes" daher nicht aus, um einen Anstieg der Quote Wp/W zu verhindern. Von Interesse ist auch das Niveau des „relativen Lohnsatzes", der angibt, daß im Jahr 1989 in Österreich der Lohnsatz im öffentlichen Sektor um 2,3 Prozent über dem Lohnsatz der Gesamtwirtschaft liegt. Damit rangiert Österreich hinter den Niederlanden und der BRD, wo der Lohnsatz im öffentlichen Sektor jeweils um 15,6 Prozent und 9,9 Prozent höher ist als in der Gesamtwirtschaft. Demgegenüber liegt der öffentliche Lohnsatz in Belgien und Schweden im Jahr 1989 um ca. 11 Prozent unter jenem der Gesamtwirtschaft, während er 1980 noch gleich lag.

5. Schlußfolgerungen

Vom Gesichtspunkt der Nachfrage nach öffentlichen Gütern zeigt sich ein im internationalen Vergleich deutlich erhöhter Anteil der „allgemeinen Verwaltung" in Österreich.

In Finnland, Schweden und Österreich steigt die Nachfrage nach dem öffentlichen Gut „Erziehung" besonders stark, in Belgien und der BRD gelingt hingegen eine Eindämmung des Wachstums. Diese Ausgabenkategorie verdient besonders unter dem Gesichtspunkt der zu erwartenden demographischen Entwicklung in allen Industrieländern – vor allem jedoch in Österreich – besonderes Augenmerk.

Wenn aufgrund schwacher Geburtenraten die sich verschlechternde Relation zwischen Erwerbstätigen und Pensionisten zu Finanzanspan-

nungen in den Systemen der staatlichen Pensionsversicherung und des Gesundheitswesens führt, dann müßte die gleiche demographische Entwicklung ceteris paribus zur Entlastung in jenen Bereichen führen, die von der Kinderzahl abhängen (Familienförderung, Schulwesen).

Auf der Kostenseite der Leistungserstellung ist vor allem für Österreich und Finnland ein hoher „relativer Preiseffekt" auszumachen, d. h. die Preise der Leistungen der öffentlichen Leistungen steigen rascher als der gesamtwirtschaftliche Preisindex. Für Belgien und die Niederlande wirkt der „relative Preiseffekt" demgegenüber dämpfend auf das Ausgabenwachstum.

Die Ursachen für hohe Kosten- und Preissteigerungen bei öffentlichen Leistungen können wiederum bei der Produktivitätsentwicklung oder bei der Kostenentwicklung (Lohnerhöhungen) im öffentlichen Dienst gesucht werden. Die beobachtbare Produktivitätsentwicklung ist in einzelnen Bereichen Ergebnis einer permanenten Tendenz zur Ausweitung der Beschäftigung, die politökonomische Ursachen hat.

Abgesehen von den Niederlanden weisen alle Länder stagnierende und teilweise rückgängige Produktivität im öffentlichen Sektor auf. Da alle Vergleichsländer in den 80er Jahren den Anteil des öffentlichen Sektors an der Gesamtwirtschaft reduziert haben, ist offensichtlich die Entwicklung des „relativen Lohnsatzes" (im Verhältnis zur Gesamtwirtschaft) im öffentlichen Sektor die Erklärung.

Eine Strategie besteht somit darin, den Lohnsatz der öffentlich Bediensteten langsamer wachsen zu lassen als jenen der Gesamtwirtschaft. Jüngere Entwicklungen in der BRD zeigen jedoch, daß eine derartige Politik auch mit dem Hinweis auf gesamtwirtschaftliche Erfordernisse oder mit der Einforderung von gesamtgesellschaftlicher „Solidarität" unter starken politischen Druck gerät. In Österreich sowie in anderen Ländern geht ein Großteil der Tarifkonflikte vom öffentlichen Sektor aus.

Es besteht ein prinzipieller „trade off" zwischen höherer Produktivität (geringere Beschäftigung im öffentlichen Sektor) und geringeren Lohnerhöhungen (Verteilung einer gegebenen Lohnsumme auf mehr Köpfe).

Der erste Weg dürfte jener mit höherer politischer Akzeptanz – auch bei den direkt Betroffenen – sein. Allen Anstrengungen zur kostenwirksamen Steigerung der Produktivität im öffentlichen Sektor sollte daher in Zukunft höchstes Augenmerk geschenkt werden. Es zeigt sich aus den hier publizierten Daten, daß in diesem Bereich bis jetzt keine Erfolge erzielt werden konnten. Alle Formen der Organisationsprivatisierung und Ausgliederung öffentlicher Leistungen sollten speziell im Hinblick auf Produktivitätsgewinne überdacht und konzipiert werden. Zwei Elemente sind entscheidend für die gewünschten positiven Budgeteffekte aller Arten von Ausgliederung bzw. Privatisierung:

- Wettbewerb:
  Wie Roßmann (1991) unter Hinweis auf Badelt (1987) und Bauer (1987) zeigt, kommt dem Vorliegen von Wettbewerb eine größere Bedeutung zu als der Frage, ob die Aufgabenerfüllung privat oder staatlich erfolgt.

- Anreizsystem:
  Aus budgetpolitischer Sicht steht immer die Verwendung der Produktivitätsgewinne zur Budgetsanierung im Vordergrund. Die notwendigen Anreizsysteme erfordern aber im Gegensatz dazu, die realisierten Produktivitätsgewinne als „Belohnung" zu verwenden.
  In der Praxis wird es daher notwendig sein, eine adäquate Verteilung dieser Produktivitätsgewinne zu erreichen, wobei Budgeteinsparung, höhere Entlohnung oder gesamtwirtschaftliche Arbeitszeitverkürzungen konkurrierende Verwendungen sein können.

Anmerkungen

(1) Vgl: Kratena, Kurt, Budgetpolitik in kleinen, offenen Volkswirtschaften – Ein internationaler Vergleich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 18/2 (1992) 167–189.
(2) Vgl: Saunders, Klau (1985); Oxley, Martin (1991).
(3) Vor allem OECD-Ökonomen arbeiten mit dieser Methode, z. B. zur „Zerlegung" der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung und Pensionen, vgl. dazu: Sanders, Klau (1985) 101ff.
(4) Zur „Baumolschen Kostenkrankheit" siehe: Nowotny (1987) 64 ff.

Literatur

Badelt, Christoph, Marktanreize im öffentlichen Sektor, Stretegien zur Effizienzsteigerung mit Beispielen aus den USA (Wien 1987).
Bauer, Johannes, Öffentliche Wirtschaft im Wandel, in: Tieber, Herbert (Hrsg.), Zurück in die Zukunft (Wien 1987).
Farny, Otto; Kratena, Kurt; Roßmann, Bruno, Beschäftigungswirkungen ausgewählter Staatsausgaben, in: Wirtschaft und Gesellschaft 14/1 (1988) 65–94.
Kratena, Kurt, Budgetpolitik in kleinen, offenen Volkswirschaften – Ein internationaler Vergleich, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 18/2 (1992) 167–189.
Kratena, Kurt; Marterbauer, Markus; Unger, Brigitte, Zukunftsperspektiven einer aktiven Budgetpolitik (=Werkstattblätter der Zukunfts- und Kulturwerkstätte, Wien 1989).
Marterbauer, Markus, Budgetpolitik im „Modell Schweden" – Der schwedische Konsolidierungserfolg und die Handlungsalternativen für Österreich (= Europäische Hochschulschriften, Reihe V: Volks- und Betriebswirtschaft, Frankfurt/Main 1989).
Mesch, Michael, Wirtschaftspolitik und Sozialpartnerschaft in den Niederlanden 1976–91 (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 45, Wien 1991).
Nowotny, Ewald (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung (Stuttgart/NewYork 1979).
Nowotny, Ewald, Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft (Berlin 1987).
Oxley, Howard; Martin, John P., Controlling Goverment Spending and Deficits: Trends in the 1980's and Prospects for the 1990's, in: OECD Economic Studies 17 (1991) 138–180.
Roßmann, Bruno, Privatisierungsmöglichkeiten im Bereich des Bundes (unveröffentlichtes Manuskript, Wien 1991).
Saunders, Peter; Klau, Friedrich, The Role of the Public Sector – Causes and Consequences of the Growth of Government, in: OECD Economic Studies 4 (1985).
Stübler, Walter, Kennzahlen aus dem Bereich der Statistik des öffentlichen Sektors, in: Gantner, Manfred (Hrsg.), Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens (Wien 1991) 135–163.