

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG WOCHENBERICHT 9/75

Berlin

27. Februar 1975

42. Jahrgang

H. J. Glin

West-Berliner Industrie mit Investitionsvorsprung

Investitionen von heute sichern die Chancen für wirtschaftliches Wachstum von morgen, nämlich den Ausbau der Kapazitäten. Daten über Investitionsniveau, Investitionsentwicklung und -planung sind entscheidende Informationen für die Träger politischer Verantwortung. Seit dem Jahre 1964 führt das DIW daher alljährlich im Auftrage des Senators für Wirtschaft eine Befragung über die Investitionstätigkeit in der West-Berliner Industrie durch. Die Erhebungsbögen des diesjährigen Investitionstests sind den Unternehmen vor wenigen Tagen zugeleitet worden.

Das Institut wendet sich mit seiner Umfrage an alle West-Berliner Betriebe, die zur monatlichen Industrieberichterstattung melden, also an Betriebe mit 10 oder mehr Beschäftigten. Erfaßt werden Investitionen, die in Berlin vorgenommen wurden oder geplant sind. Investitionen von Zweigwerken westdeutscher Unternehmen in Berlin sind in der Rechnung enthalten, nicht dagegen Investitionen West-Berliner Stammhäuser im Bundesgebiet. An der letzten Befragung im Jahre 1974 haben über 1600 Betriebe teilgenommen. Der Repräsentationsgrad lag – gemessen an der Zahl der Beschäftigten – bei 96 vH; die Umfrage kam damit einer Totalerhebung sehr nahe.

Eine längerfristige Betrachtung der Befragungsergebnisse zeigt¹, daß sich die Investitionen der

West-Berliner Industrie in etwa dem gleichen Rhythmus entwickeln wie die im Bundesgebiet². Vor dem Hintergrund der intensiven wirtschaftlichen Verflechtung zwischen beiden Wirtschaftsräumen kann dieser Gleichschritt nicht überraschen. Dennoch ist die Amplitude der Schwankungen in der Stadt meist größer: Investitionszyklen sind in Berlin stärker ausgeprägt als im Bund.

Begründet ist dies durch Ursachen, die zum Teil nur qualitativ zu formulieren sind, sich mithin quantitativem, statistischem Nachweis entziehen. Einmal sind Sonderbewegungen in Berlin oft von hoher Durchschlagskraft, Neuansiedlungen weniger Unternehmen also bereits prägend für das gesamtindustrielle Investitionsergebnis. Schon die Neugründung mehrerer Betriebe innerhalb eines Jahres kann zu beträchtlichen Investitionsschüben führen. Phasen außerordentlich kräftiger Investitionsentwicklung waren zugleich solche umfangreicher Neuansiedlungen industrieller Unternehmen in Berlin. Zum anderen ist zu konstatieren, daß die Berliner Unternehmen in ungünstigen konjunkturellen Lagen in der Regel abwartender reagieren als die westdeutschen. Noch

¹ Vgl. Hans F. Titzmann und Wolfgang Watter: Die Investitionen der West-Berliner Industrie im interregionalen Vergleich – Eine Analyse für die Jahre 1962–1973. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW, 1/1975.

² Alle Angaben über die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen dieses Berichts schließen die Daten von Berlin (West) mit ein.

**Industrielle Investitionen von 1962 bis 1973
in Berlin (West) und in der Bundesrepublik Deutschland**

Industriebereich	Berlin (West)				BRD			
	1962/73		1967/73		1962/73		1967/73	
	absolut in Mill. DM	Durch- schnittl. jährl. Zuwachs in vH	absolut in Mill. DM	Durch- schnittl. jährl. Zuwachs in vH	absolut in Mill. DM	Durch- schnittl. jährl. Zuwachs in vH	absolut in Mill. DM	Durch- schnittl. jährl. Zuwachs in vH
Steine und Erden	277	13,4	197	27,8	17 655	3,6	11 435	21,3
Eisenschaffende Industrie (einschl. Gieß.)	55	7,4	46	-	27 415	0,6	16 915	19,0
NE-Metallindustrie (einschl. Gieß.)	204	20,5	162	14,2	6 105	2,0	4 470	8,1
Sägewerke und holzbearbeitende Industrie	62	-	62	-	3 215	6,1	2 210	16,6
Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverformung	52	24,3	41	61,1	6 950	3,4	4 660	18,8
Stahlbau (einschl. Leichtmetallbau)	337	- 3,0	181	- 3,9	3 755	1,1	2 410	21,1
Maschinenbau	931	12,2	691	20,9	29 315	5,2	20 210	19,3
Büromaschinen, EDV								
Straßenfahrzeugbau (einschl. Schiffbau)	330	10,5	219	6,1	31 965	2,1	20 845	14,2
Luftfahrzeugbau	-	-	-	-	1 090	10,3	820	12,5
Elektrotechnische Industrie	2 719	4,2	1 833	19,3	24 790	4,4	17 160	18,3
Feinmechanische und optische sowie Uhrenindustrie	62	4,5	43	23,4	3 030	4,1	1 990	6,3
Eisen-, Blech- und Metallwarenindustrie	205	7,7	148	20,9	10 475	6,9	7 085	15,3
Produktionsmittelindustrien	5 234	6,5	3 621	18,5	165 760	3,3	110 210	17,1
Musikinstr., Spielwaren- und Sportgeräteindustrie	18	7,1	11	14,8	1 140	8,0	790	9,3
Chemische Industrie (einschl. Mineralölver.)	993	18,2	798	27,5	55 485	8,9	37 420	4,7
Feinkeramische und Glasindustrie	51	1,1	33	- 8,2	5 345	7,2	3 550	17,7
Holzverarbeitende Industrie	90	15,5	70	16,7	5 575	7,1	3 905	19,2
Papierherzeugende und -verarbeitende Industrie	171	14,7	135	24,8	9 410	3,3	6 515	10,6
Druckereien, Vervielfältigungsindustrie	316	9,8	171	16,0	7 040	5,9	4 770	7,1
Kunststoffverarbeitende Industrie	195	14,3	154	33,0	6 770	12,9	5 020	22,5
Gummi- und asbestverarbeitende Industrie	38	8,0	27	44,0	4 940	10,1	3 470	22,3
Lederherzeugende Industrie	-	-	-	-	384	- 4,2	194	- 5,9
Lederverarbeitende und Schuhindustrie	4	- 24,1	1	-	1 306	3,4	791	10,5
Textilindustrie	485	26,8	405	44,0	13 520	4,0	8 740	13,0
Bekleidungsindustrie	207	- 1,8	105	- 8,2	3 715	3,8	2 260	12,6
Nahrungs- und Genußmittelindustrie	1 546	13,3	1 107	4,3	33 290	6,2	22 230	7,9
Verbrauchsgüterindustrien	4 114	13,8	3 017	15,6	147 920	7,1	99 655	9,0
Verarbeitende Industrie, insgesamt	9 348	9,3	6 638	17,1	313 680	5,0	209 865	13,0

Quelle: Berechnung DIW.

deutlicher wird der Einfluß des Vorsichtsmotivs auf das Verhalten bei den Planungen: Die jährlich ermittelten Umfrageergebnisse belegen, daß die Berliner Unternehmer zumeist zurückhaltender planen als die westdeutschen, zweifellos auch eine Folge der in der Stadt durchweg kleineren Betriebseinheiten.

Von Betrachtern des wirtschaftlichen Geschehens in der Stadt werden stärkere Schwankungen der Investitionen oft als nachteilig empfunden. Dem ist entgegenzuhalten, daß es für Berlin in erster Linie darauf ankommt, daß der Kapazitätsausbau mittelfristig nicht hinter dem des Bundes zurückbleibt. Entscheidend für das wirtschaftliche Wachstum West-Berlins ist — bei der engen Verflechtung mit Westdeutschland — nicht der Einkommenseffekt der Investitionen, sondern ihr Kapazitätseffekt. Ob der Ausbau der industriellen Kapazitäten in Berlin mit dem im Bund Schritt gehalten hat, läßt sich — bevor auf eine aktuelle Anlagevermögensrechnung zurückgegriffen werden kann — näherungsweise aus der mittelfristigen Entwicklung der Investitionen ableiten.

Im Jahre 1962 hatte die West-Berliner Industrie 455 Mill. DM investiert. Schon 1966 betragen die Investitionsausgaben 707 Mill. DM. In der folgenden Rezession sanken die Investitionen rapide, übertrafen aber 1969 mit 895 Mill. DM den vorherigen Spitzenwert bei weitem. Seit dem Jahre 1970 liegen die Investitionsausgaben der West-Berliner Industrie regelmäßig weit über der Milliardengrenze. In den Jahren 1962 bis 1973 wurden in diesem Wirtschaftsbereich insgesamt 9,3 Mrd. DM investiert.

In dem betrachteten Jahrzehnt haben die industriellen Investitionen im Jahresdurchschnitt um 9,3 vH zugenommen. Eine entsprechende Rechnung für das Bundesgebiet ergibt einen Zuwachs um 5,0 vH. Mitbeeinflusst, wenn nicht sogar in starkem Maße geprägt, ist das in Berlin erheblich stärkere Wachstum durch das vergleichsweise niedrige Ausgangsniveau: In dem Investitionsergebnis des Jahres 1962 spiegeln sich noch die Probleme West-Berlins nach der Abschnürung vom Ostteil der Stadt.

Diese Verzerrung wird vermieden und die vergleichende Rechnung zudem mehr in die Gegenwart

**Industrielle Investitionen je Beschäftigten
in Berlin (West) und in der Bundesrepublik Deutschland**

Industriebereich	Berlin (West)				BRD			
	absolut in DM		Durchschnittl. jährl. Zuwachs in vH		absolut in DM		Durchschnittl. jährl. Zuwachs in vH	
	1962	1973	1962/73	1967/73	1962	1973	1962/73	1967/73
Steine und Erden	3 244	8 580	8,2	27,1	4 554	10 009	4,9	21,1
Eisenschaffende Industrie (einschl. Gieß.)	2 169	8 475	13,5	-	4 349	6 442	2,4	19,1
NE-Metallindustrie (einschl. Gieß.)	1 544	5 938	17,8	12,8	4 069	4 585	1,1	5,3
Sägewerk und holzbearbeitende Industrie	-	-	-	-	2 193	6 647	9,1	16,8
Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverformung	356	4 507	29,3	55,5	2 259	3 136	3,4	15,8
Stahlbau (einschl. Leichtmetallbau)	1 619	3 326	3,5	7,4	1 296	2 232	2,2	18,8
Maschinenbau	-	-	-	-	-	-	-	-
Büromaschinen, EDV	1 050	3 635	13,5	17,5	1 727	2 708	4,1	16,1
Straßenfahrzeugbau (einschl. Schiffbau)	1 740	5 497	11,5	2,4	4 466	4 533	0,9	9,0
Luftfahrzeugbau	-	-	-	-	1 926	1 719	4,8	6,2
Elektrotechnische Industrie	1 534	4 029	7,5	19,4	1 751	3 077	2,9	13,5
Feinmechanische und optische sowie Uhrenindustrie	788	834	8,2	24,5	1 299	1 910	3,8	4,6
Eisen-, Blech- und Metallwarenindustrie	1 694	5 110	8,1	22,7	1 451	2 975	6,7	13,3
Produktionsmittelindustrien	1 472	4 230	9,3	18,5	2 548	3 830	2,6	14,0
Musikinstr., Spielwaren- und Sportgeräteindustrie	874	5 656	9,1	21,9	1 024	2 738	8,1	9,6
Chemische Industrie (einschl. Mineralölver.)	2 235	14 463	19,0	25,3	5 199	8 817	7,0	1,9
Feinkeramische und Glasindustrie	1 284	3 041	7,9	- 4,2	1 620	3 642	8,2	16,5
Holzverarbeitende Industrie	1 041	1 939	17,6	13,8	1 398	3 055	6,9	16,1
Papierherzeugende und -verarbeitende Industrie	975	7 291	18,5	27,2	3 205	4 549	3,3	9,3
Druckereien, Vervielfältigungsindustrie	1 228	2 463	11,8	18,8	2 086	3 648	4,7	6,0
Kunststoffverarbeitende Industrie	2 219	8 199	13,7	27,6	2 631	5 180	6,5	13,2
Gummi- und asbestverarbeitende Industrie	1 408	1 232	12,0	45,5	2 044	3 757	7,8	15,7
Lederherzeugende Industrie	-	-	-	-	1 307	2 505	4,6	12,4
Lederverarbeitende und Schuhindustrie	673	-	- 20,6	-	625	885	5,2	12,0
Textilindustrie	1 658	7 003	23,5	37,6	1 526	3 105	6,7	13,8
Bekleidungsindustrie	850	920	1,3	- 0,4	651	912	4,0	12,5
Nahrungs- und Genußmittelindustrie	2 251	7 358	15,2	4,1	3 721	7 823	6,6	7,8
Verbrauchsgüterindustrien	1 569	6 388	15,7	17,2	2 506	4 908	7,1	7,7
Verarbeitende Industrie, insgesamt	1 504	4 953	11,8	17,7	2 530	4 263	4,6	10,7

Quelle: Berechnung DIW.

gerückt mit der Frage: Wie groß sind die Divergenzen im investiven Entwicklungstempo seit dem markanten Konjunkturtief des Jahres 1967? Auch hier zeigt sich für Berlin ein deutlicher Vorsprung; er fällt mit 4,1 vH-Punkten – die durchschnittliche Zuwachsrate betrug in Berlin (West) 17,1 vH, im Bund 13,0 vH – kaum geringer aus.

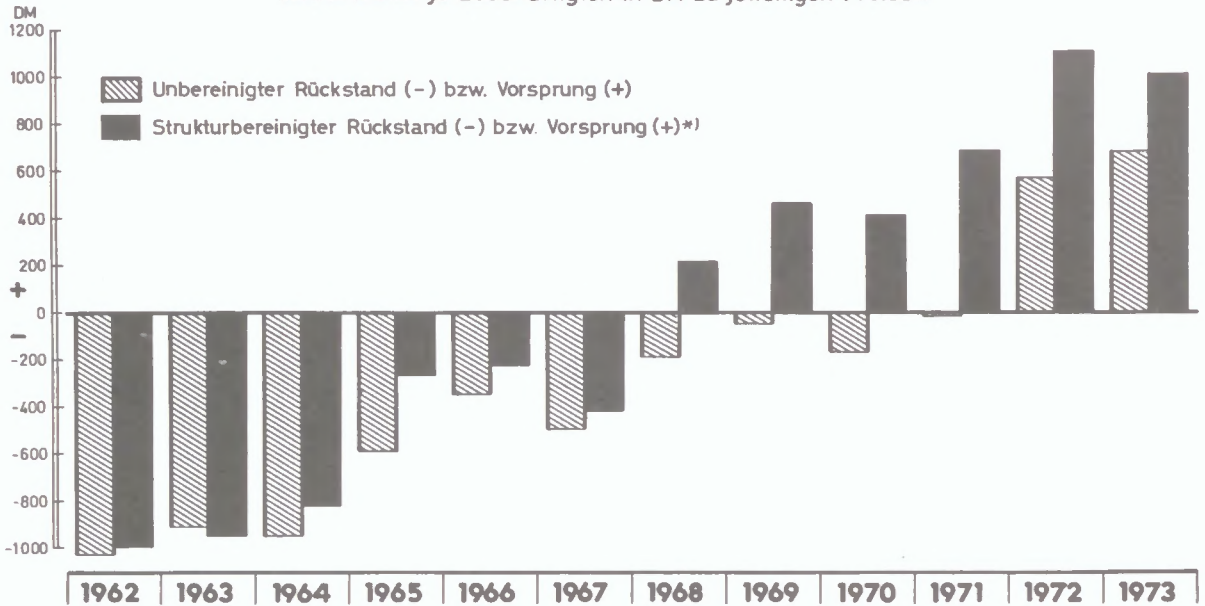
Weiteren Aufschluß über die Investitionstätigkeit der West-Berliner Industrie im interregionalen Vergleich vermittelt die Untersuchung von Niveau und Entwicklung der Investitionsausgaben je Beschäftigten, der Investitionsintensität. Diese Analyse trägt der in den Gebieten jeweils unterschiedlichen Entwicklung des Beschäftigtenstandes Rechnung und eröffnet die Möglichkeit, über die Gegenüberstellung von branchenspezifischen und gesamtindustriellen Daten hinaus Antwort zu geben auf die zentrale Frage: Waren die Investitionsausgaben in Berlin auch dann höher oder niedriger als im Bundesgebiet, wenn bestehende Unterschiede in der Branchenstruktur – Dominanz arbeitsintensiver gegenüber kapitalintensiver Fertigung – rechnerisch eliminiert werden?

Im Ausgangsjahr der Betrachtung 1962 betrug die Investitionsintensität in der West-Berliner Industrie durchschnittlich 1504 DM, in der Industrie des Bundesgebietes 2530 DM. Damit lag Berlin gegenüber dem Vergleichsgebiet um mehr als ein Drittel zurück. In der Folgezeit hat sich dieser Abstand kontinuierlich verringert. Im Jahre 1971 lagen Berlin und Bund fast gleichauf; 1972 wurde das Bundesergebnis von Berlin um 13,4 vH, 1973 mit 4953 DM gegenüber 4263 DM sogar um 16,2 vH übertroffen. Die Dynamik des Annäherungs- und Überholungsprozesses zeigt sich sehr deutlich in der durchschnittlichen jährlichen Zunahme der Investitionsintensität. Über das Jahrzehnt hinweg haben die Investitionsausgaben je Beschäftigten in der Berliner Industrie um 11,8 vH, in der Industrie des Bundes um 4,6 vH zugenommen.

Unbeantwortet bleibt damit allerdings, ob die Berliner Industrie insgesamt auch dann mehr oder weniger investiert hat als die des Bundes, wenn den strukturellen Unterschieden Rechnung getragen wird, die zwischen den Vergleichsgebieten bestehen. Nachzugehen ist also der Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang ein Abstand zum Bundes-

RÜCKSTAND UND VORSPRUNG DER INDUSTRIELLEN INVESTITIONSINTENSITÄT WEST-BERLINS GEGENÜBER DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND 1962 BIS 1973

Investitionen je Beschäftigten in DM zu jeweiligen Preisen



*Jeweils Untergrenze, d. h. Maximalrückstand bzw. Mindestvorsprung.

DIW 75

gebiet in den einzelnen Jahren zu verzeichnen gewesen wäre, wenn Berlin die gleiche Industriestruktur gehabt hätte wie der Bund.

Wünschenswert im Rahmen eines strukturbereinigenden Vergleichs wäre die Gegenüberstellung absolut gleicher Fertigungen; vor dem Hintergrund des verfügbaren Datenmaterials ist dies indes nicht realisierbar. Auch der Vergleich auf der Basis von Fachzweigen stößt auf unüberwindliche statistische Hindernisse. Möglich ist allerdings eine solche Analyse auf der Basis von 26 Industriegruppen, der immerhin den vorhandenen Unterschieden in der Grobstruktur Rechnung trägt. Neben der Quantifizierung solcher Grobstruktureffekte dürfte damit auch die Richtung des Ergebnisses jeder weiter disaggregierten strukturellen Bereinigung festgelegt sein.

Die strukturbereinigende Analyse³ ist in der Regel insofern „offen“, als bei der Zerlegung der gesamten Investitionsdifferenz neben eindeutig strukturbedingten und eindeutig niveaubedingten Unterschieden meist eine Restgröße auftritt, die als joint-effect bezeichnet wird. In diesem Rest sind niveaubedingte und strukturbedingte Elemente untrennbar miteinander verbunden. Je nach Zurechnung des joint-

effects können auf die Frage, inwieweit der Abstand der Berliner Investitionsintensität zu der des Bundes niveaub- bzw. strukturbedingt ist, jeweils nur Unter- und Obergrenzen angegeben werden.

Die Ergebnisse der Strukturbereinigung sind in der folgenden Tabelle zusammengestellt. Sie wiederholt zunächst, daß der Rückstand der West-Berliner Industrie in der Investitionsintensität von 1027 DM (40,6 vH) im Jahre 1962 allmählich abgebaut worden ist und 1973 mit 690 DM (16,2 vH) sogar ein deutlicher Vorsprung gegenüber der Industrie des Bundes zu verzeichnen war.

Die Tabelle zeigt dann für den Struktureffekt im Jahre 1962 eine Untergrenze von -402 DM, eine Obergrenze von -30 DM. Im Laufe der Jahre verlagert sich dieser Effekt weiter ins Negative: Er beträgt 1973 -640 DM (Untergrenze) bzw. -326 DM (Obergrenze). In dem Maße, wie der Struktureffekt negativ ist, hat Berlin hinsichtlich seiner Investitionsausgaben je Beschäftigten eine strukturbedingte „Vorgabe“ gegenüber dem Bund, in der sich die ge-

³ Vgl. Burkhard Dreher: Zum Problem der Strukturbereinigung bei interregionalen Vergleichen. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW, Heft 3/1972.

Strukturelle Einflüsse auf die regionalen Intensitätsdifferenzen 1962 bis 1973

Absolute und relative Intensitätsdifferenz West-Berlins gegenüber der Bundesrepublik Deutschland

	Intensitätsdifferenz ¹⁾									
	Insgesamt (Berlin-W. % BRD)		davon							
			strukturbedingt				strukturbereinigt (niveaubedingt)			
			Untergrenze ²⁾		Obergrenze ²⁾		Untergrenze ²⁾		Obergrenze ²⁾	
DM	in vH ³⁾ der BRD	DM	in vH ³⁾ der BRD	DM	in vH ³⁾ der BRD	DM	in vH ³⁾ der BRD	DM	in vH ³⁾ der BRD	
1962	- 1 027	- 40,6	- 402	- 15,9	- 30	- 1,2	- 997	- 39,4	- 625	- 24,7
1963	- 908	- 38,0	- 400	- 16,7	41	1,8	- 949	- 39,8	- 508	- 21,3
1964	- 953	- 37,3	- 488	- 19,1	- 133	- 5,2	- 820	- 32,1	- 465	- 18,2
1965	- 587	- 20,5	- 562	- 19,6	- 322	- 11,2	- 265	- 9,3	- 25	- 0,9
1966	- 347	- 12,1	- 552	- 19,2	- 125	- 4,4	- 222	- 7,7	205	7,1
1967	- 494	- 18,3	- 433	- 16,0	- 80	- 3,0	- 414	- 15,3	- 61	- 2,3
1968	- 194	- 7,3	- 1 052	- 39,6	- 412	- 15,5	218	8,2	858	32,3
1969	- 45	- 1,3	- 1 055	- 30,2	- 510	- 14,8	465	13,3	1 010	28,9
1970	- 169	- 4,0	- 1 476	- 34,5	- 582	- 13,6	413	9,6	1 307	30,5
1971	- 16	- 0,4	- 1 141	- 25,4	- 702	- 15,6	686	15,2	1 125	25,0
1972	576	13,4	- 989	- 23,0	- 535	- 12,5	1 111	25,9	1 565	36,4
1973	690	16,2	- 640	- 15,0	- 326	- 7,7	1 016	23,9	1 330	31,2
ϕ 1962/73	- 390	- 11,8	- 672	- 20,4	- 504	- 15,3	114	3,5	282	8,6
ϕ 1962/67	- 734	- 27,7	- 474	- 17,9	- 114	- 4,3	- 620	- 23,4	- 260	- 9,8
ϕ 1968/73	106	2,7	- 975	- 24,8	- 515	- 13,1	621	15,8	1 081	27,5

1) Investitionsintensität der West-Berliner Industrie abzüglich Investitionsintensität der westdeutschen Industrie. – 2) Zuordnung der Werte zur Unter- bzw. Obergrenze nach der Richtung des Zahlenstrahls, d. h. der kleinere Wert ist die Untergrenze, der größere die Obergrenze. Daraus resultiert: Untergrenze der strukturbedingten Intensitätsdifferenz + Obergrenze der strukturbereinigten Intensitätsdifferenz = tatsächliche Intensitätsdifferenz bzw. Obergrenze der strukturbedingten Intensitätsdifferenz + Untergrenze der strukturbereinigten Intensitätsdifferenz = tatsächliche Intensitätsdifferenz. – 3) DM-Betrag in vH der Investitionsintensität im Bundesgebiet.
Quelle: Berechnung DIW.

ringere Repräsentanz kapitalintensiver Branchen in der Stadt dokumentiert. Diese „Vorgabe“ ist im Laufe der Jahre tendenziell größer geworden.

Die Tabelle zeigt ferner für 1962 einen Niveaufeffekt, der zwischen – 997 DM (Untergrenze) und – 625 DM (Obergrenze) liegt. Im Zuge der Jahre war hier eine deutliche Wandlung zum Positiven zu konstatieren: 1973 betrug der Niveaufeffekt 1016 DM (Untergrenze) bzw. 1330 DM (Obergrenze). In dem Maße, wie der Niveaufeffekt sein negatives Vorzeichen verliert und schließlich positiv wird, holt die Berliner Industrie in der Investitionstätigkeit je Beschäftigten gegenüber dem Bund auf, überholt ihn und kann schließlich sogar einen Vorsprung verbuchen.

Die Frage nach der Berliner Position im interregionalen Investitionsvergleich ist mithin folgendermaßen zu beantworten:

- 1962 betrug der Rückstand der Stadt in den Investitionsausgaben je Beschäftigten unbereinigt 1027 DM; Berlin lag damit um 40,6 vH hinter dem

Bund zurück. Strukturbereinigt betrachtet hätte die Berliner Industrie in diesem Jahr ungünstigstenfalls (Untergrenze des Niveaufeffekts) 997 DM je Beschäftigten und damit um 39,4 vH weniger investiert als die westdeutsche.

- 1968 zeigt eine entsprechende Betrachtung eine neue Konstellation: Der absolute Rückstand betrug nur noch 194 DM (7,3 vH). In strukturbereinigter Rechnung kann die Stadt in diesem Jahr indes erstmals einen gesicherten (Untergrenze des Niveaufeffekts) Investitionsvorsprung verbuchen, und zwar in Höhe von 218 DM (8,2 vH) je Beschäftigten.
- 1973 schließlich wurden in der Berliner Industrie je Beschäftigten 690 DM (16,2 vH) mehr investiert als im Bund; das westdeutsche Ergebnis war bereits im Jahr zuvor erstmals übertroffen worden. Rechnet man auch hier nur mit der Untergrenze des Niveaufeffekts, so ist der niveaubedingte Investitionsvorsprung der Stadt auf mindestens 1016 DM (23,9 vH) je Beschäftigten zu beziffern.

Sozialversicherung am Wendepunkt?

Die Finanzen der Sozialversicherung werden zur Zeit von der anhaltenden Rezession in der Bundesrepublik Deutschland erheblich betroffen. Hinzu kommt, daß die Sozialversicherung ohnehin mit strukturellen Problemen zu kämpfen hat. Die zu erwartenden Finanzierungsschwierigkeiten werden die Diskussion über Finanzierungstechniken und -konditionen und auch über den Leistungsumfang der Sozialversicherung neu entfachen.

Die Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung seit 1960 werden hier im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dargestellt. Gegenüber den Geschäftsstatistiken der Sozialversicherungsträger bestehen gewisse methodische Abweichungen¹; quantitativ bedeutsam ist in erster Linie, daß die Beamtenpensionen² und die Zusatzversicherung im öffentlichen Dienst einbezogen sind. Das Konto „Sozialversicherung“ ist Teil des Staatskontos.

Die Ausgaben der Sozialversicherung konzentrieren sich nach der Systematik der Gesamtrechnung auf zwei große Positionen: Die „Einkommensübertragungen an private Haushalte“ mit einem Anteil von 68 vH (1974) und der „Eigenverbrauch“ mit einem Anteil von 31 vH. Der Eigenverbrauch umfaßt die Sach- und Dienstleistungen der Versicherungsträger sowie die Verwaltungsaufwendungen.

Explosion der Verbrauchsausgaben

Bei den Gesamtausgaben zeichnet sich seit 1971 eine deutliche Beschleunigung im Zuwachs gegenüber früheren Jahren ab. Während in den Fünf-Jahr-Perioden 1960 bis 1965 und 1965 bis 1970 die Expansion noch knapp 10 vH im Jahresdurchschnitt betragen hatte, ist für das Jahrfünft bis 1975 mit einer jahresdurchschnittlichen Steigerung von 15 vH zu rechnen. Mit einer Zunahme um über 17 vH wurde im Jahre 1974 eine Rate erreicht, die bisher einmalig ist.

Zu dieser starken Ausgabenexpansion hat maßgeblich die Entwicklung des **E i g e n v e r b r a u c h s** der Sozialversicherung beigetragen, der mit einer jahresdurchschnittlichen Steigerungsrate von 18 vH von 1970 bis 1975 seine durchschnittliche Veränderungsrate in den sechziger Jahren (12 vH) erheblich übertreffen wird. Ursächlich hierfür ist die Kostenexplosion in der gesetzlichen Krankenversicherung, deren Sach- und Verwaltungsleistungen 1970 rund 80 vH des Eigenverbrauchs der Sozialversicherung ausmachten; dieser Anteil wird sich im laufenden

Jahr auf über 83 vH erhöhen. Allein 1971, als außerordentlich hohe Honorarsatzsteigerungen im ambulanten Bereich mit extremen Kostenerhöhungen im stationären Sektor zusammentrafen, nahm der Eigenverbrauch der sozialen Krankenversicherung um fast 24 vH gegenüber dem Vorjahr zu. Zwar waren die Zuwachsraten in den Folgejahren deutlich niedriger (1972: 17,5 vH; 1973: 18,5 vH; 1974: 19 vH), verharrten jedoch auf einem Expansionstrend, der schon bald zu erheblichen Finanzierungsschwierigkeiten führen muß.

Für 1975 erweist sich die Prognose der Ausgabenentwicklung in der sozialen Krankenversicherung als schwierig. Fundierte Schätzungen über die Auswirkungen von Neuregelungen im Leistungsrecht (Rehabilitations-Angleichungs-Gesetz, Zahnersatz) liegen noch nicht vor, und die Einflüsse der ungünstigen Wirtschaftsentwicklung sowohl auf die Inanspruchnahme von Leistungen als auch auf die Verhandlungen der Kassen mit ihren Vertragspartnern sind kaum abzusehen. Die hier geschätzte Erhöhung der Sachleistungen und Verwaltungskosten um 17 vH impliziert bereits – verglichen mit der Vergangenheit – eine gewisse Zurückhaltung bei den Abschlüssen über Arzthonorare und Krankenhauspflegesätze.

Neben der sozialen Krankenversicherung tragen vor allem die Rentenversicherungsträger, die Bundesanstalt für Arbeit und die Gesetzliche Unfallversicherung zum Eigenverbrauch der Sozialversicherung bei. Auch hier zeigt sich in der Zeitspanne 1970 bis 1975 eine erhebliche Beschleunigung der Expansion gegenüber dem vorhergehenden Jahrfünft. Leistungserweiterungen, vermehrte Inanspruchnahme von Gesundheitsmaßnahmen in der Renten-

¹ Vgl. hierzu: Sozialbudget 1974; Deutscher Bundestag, Drucksache 7/2853, S. 360 ff.

² In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden fiktive Pensionsfonds für Beamte gebildet, wobei den Ausgaben (Pensionszahlungen) fiktive Beitragszahlungen und Übertragungen von Gebietskörperschaften und von Unternehmen gegenübergestellt werden.

**Ausgewählte Indikatoren
zur Entwicklung der Sozialversicherung von 1960 bis 1975**

	durchschnittliche jährliche Veränderung		
	1965/60	1970/65	1975/70 ¹⁾
Beiträge zur Sozialversicherung ²⁾	9,1	11,5	13,8
darunter:			
zur soz. Krankenversicherung .	10,2	8,9	16,8
zur Arbeiterrentenversicherung .	10,3	12,3	10,2
zur Angestelltenversicherung .	11,5	16,1	15,3
zur Arbeitslosenversicherung .	13,8	14,3	23,0
Übertragungen von Gebiets- körperschaften	9,9	5,1	12,0
Laufende Einnahmen insgesamt .	9,3	9,9	13,3
Geleistete laufende Übertragungen an private Haushalte insgesamt .	9,0	8,9	13,5
darunter:			
von soz. Krankenversicherung .	7,0	—	12,4
von Arbeiterrentenversicherung .	9,1	10,6	13,4
von Angestelltenversicherung .	10,9	10,8	14,5
Eigenverbrauch	11,6	12,3	18,2
darunter:			
von soz. Krankenversicherung .	12,2	13,4	19,1
Laufende Ausgaben insgesamt . .	9,6	9,8	14,9
Bruttolohn- und -gehaltssumme .	10,3	8,5	10,3

1) Geschätzt. — 2) Einschl. Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung.
Quellen: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des DIW.

versicherung, stärkere Preissteigerungen – insbesondere für Gesundheitsgüter – und eine steile Entwicklung bei den Personalkosten sind als Ursachen zu nennen.

Beschleunigter Anstieg der Einkommensübertragungen

Auch die Einkommensübertragungen an private Haushalte steigen in der ersten Hälfte der siebziger Jahre merklich schneller als im Durchschnitt der vorhergehenden 10 Jahre. Zu dieser Entwicklung haben verschiedene Faktoren beigetragen: Gesetzesänderungen wie die Dynamisierung der Leistungsbemessungsgrenze für Krankengeld, das Arbeitsförderungsgesetz, die Verkürzung des time-lag bei der Rentenanpassung, die Einführung der flexiblen Altersgrenze und der „Renten nach Mindesteinkommen“³. Weiterhin wirkten sich die starken Einkommenssteigerungen der Jahre 1969 bis 1971 bei den Rentenanpassungen (Unfall- und Rentenversicherung) in diesem Jahrfünft aus. Zur außerordentlichen Steigerung der Übertragungen um 16 vH im vergangenen Jahr wäre es aber ohne den rapiden Anstieg der Arbeitslosen- und Kurzarbeiterzahl und die damit ver-

bundenen Mehrausgaben der Arbeitslosenversicherung nicht gekommen. Trotz einer weiteren kräftigen Zunahme der Barleistungen im Rahmen der Arbeitsförderung wird die Zuwachsrate der Einkommensübertragungen in diesem Jahr wieder zurückgehen, und zwar mit etwas über 13 vH etwa auf den Durchschnittswert der Jahre 1970 bis 1975. Dies ist vor allem auf die voraussichtlich relativ gemäßigte Steigerung der Beamtenpensionen und auf das Abklingen der Sondereinflüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung zurückzuführen.

Konjunkturbedingte Abschwächung auf der Einnahmenseite

Die laufenden Einnahmen der Sozialversicherung (ohne empfangene Vermögensübertragungen)⁴ stammen zur Zeit zu etwa 80 vH aus Beiträgen⁵, zu 16 vH aus Übertragungen der Gebietskörperschaften; den Rest bilden Erträge aus den Rücklagen und sonstige Einnahmen. Seit Ende der sechziger Jahre hat sich der Anteil der Übertragungen von Gebietskörperschaften deutlich verringert. Dies ist erstens darauf zurückzuführen, daß die Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten lediglich in dem Umfang erhöht werden, wie die Durchschnittseinkommen der Versicherten zunehmen. Die Beitragseinnahmen stiegen darüber hinaus, insbesondere weil die Beitragssätze mehrmals angehoben wurden. Als weitere Ursache für den Wandel der Finanzstruktur ist der Rückgang der Zahl der Leistungsempfänger nach Art. 131 GG und der Berechnungsmodus für die Einnahmen des fiktiven Pensionsfonds zu nennen.

Insgesamt spiegelt die Finanzierungssituation der Sozialversicherung die konjunkturellen Wechsellagen deutlich wider: 1967/68 ergab sich ein rezessionsbedingtes Defizit, es folgten von Jahr zu Jahr steigende Einnahmenüberschüsse – teils infolge der allgemeinen Einkommensentwicklung, teils aufgrund

³ Für Personen mit langjähriger Versicherungszeit, aber relativ geringem Beitragsniveau, werden höhere Einkommen für die Vergangenheit fingiert und der Rentenberechnung zugrunde gelegt.

⁴ Die im Rahmen des Rentenreformgesetzes nachgezählten Beiträge für Zeiten nach 1957 wurden in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in den Jahren seit 1972 als empfangene Vermögensübertragungen gebucht.

⁵ Einschl. der Beiträge zur Unfallversicherung, die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als indirekte Steuern ausgewiesen werden und einschließlich der fiktiven Beiträge zum Pensionsfonds für Beamte.

kräftiger Beitragssatzsteigerungen in der Rentenversicherung (1969, 1970, 1973) und in der Arbeitslosenversicherung (1972). 1973 gipfelte diese Entwicklung in einem Überschuß der Einnahmen über die Ausgaben in Höhe von knapp 14 Mrd. DM. 1974 fiel der Finanzierungssaldo – bei einer Zunahme der Einnahmen um 11 vH und der Ausgaben um 17 vH – auf 6 Mrd. DM ab. 1975 werden die gesamten Einnahmen der Sozialversicherung die Gesamtausgaben voraussichtlich gerade noch ausgleichen.

Dies gilt allerdings nicht für die Budgets der einzelnen Einrichtungen. So mußte die Rentenversicherung der Arbeiter bereits 1973 ein Defizit aus der Rücklage decken, 1974 mußte die Angestelltenversicherung im Rahmen des Finanzausgleichs erstmals 2,5 Mrd. DM als Ausgleichszahlung für die Arbeiterrentenversicherung bereitstellen, und für 1975 rechnet die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte mit einer Ausgleichszahlung von 6 Mrd. DM. Dennoch wird die Angestelltenversicherung auch 1975 einen Überschuß erzielen. Während mit diesem Finanzausgleichsverfahren lediglich die Konsequenzen aus dem langfristigen Umschichtungsprozeß im Versichertenbestand gezogen werden, ist die Konjunktur-entwicklung im Jahre 1975 von entscheidender Bedeutung für die langfristige Finanzierungsplanung der Rentenversicherung insgesamt. Der im Herbst vergangenen Jahres veröffentlichte Rentenanpassungsbericht⁶ hatte für 1988 gerade noch die Erhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestrücklage prognostiziert, allerdings unter der inzwischen illusionären Annahme, daß die Beschäftigungssituation 1975 im Jahresdurchschnitt nicht schlechter sein werde als 1974. Bei Korrektur der Prognose für 1975 und sonst gleichen Annahmen würde die Mindestrücklage noch vor Ende der 15jährigen Referenzperiode unterschritten, der Beitragssatz von 18 vH ließe sich nicht aufrechterhalten.

Das gravierendste Defizit wies bereits im vergangenen Jahr die Bundesanstalt für Arbeit auf: Rund ein Viertel ihrer Ausgaben mußte aus den Rücklagen finanziert werden. Trotz einer Erhöhung des Beitragssatzes um knapp 18 vH (von 1,7 auf 2 Prozent) zum 1. 1. 1975 werden die Ausgaben die Einnahmen erneut erheblich übersteigen. Auch dieses Defizit wird noch durch die Rücklage gedeckt, wengleich der Bund – wegen der teils länger-

fristigen Anlagen – Überbrückungsdarlehen gewähren muß. Selbst wenn der Ausgabenüberschuß die Rücklagen übersteigen würde, wären die Leistungen durch die Verpflichtung des Bundes gesichert, Darlehen oder Zuschüsse zu geben (§ 187 AVG), da der Beitragssatz über 2 vH hinaus nur durch Gesetz zu verändern ist. Angesichts der relativ raschen Aufzehrung der Rücklagen der Bundesanstalt und der angespannten Haushaltslage des Bundes stellt sich die Frage, ob der Beitragssatz von 2 vH künftig zur Finanzierung der laufenden Ausgaben und zu einer auf Dauer befriedigenden Dotierung der Rücklage ausreichen wird. Die Antwort wird zunächst von der Konjunktursituation im Jahre 1976 abhängen. Bei der ohnehin erforderlichen Prüfung der mittelfristigen Finanzierung sollte auch ein grundsätzlicher Aspekt berücksichtigt werden: Durch das Arbeitsförderungsgesetz wurden der Bundesanstalt für Arbeit neue Aufgabengebiete zugewiesen, die in ihrer gesellschaftlichen Wirkung über den beitragszahlenden Personenkreis hinausreichen. Unter diesem Gesichtspunkt wäre ein Bundeszuschuß oder ein allgemeiner „Arbeitsförderungs-Beitrag“ zur Deckung bestimmter Aufgaben der Bundesanstalt erwägenswert.

Kein Defizit, wohl aber ernste Finanzierungsprobleme, weist die Soziale Krankenversicherung auf. Obwohl für Arbeitslose und Kurzarbeiter die Krankenversicherungsbeiträge weiter gezahlt werden, sie also bei diesem Personenkreis keine Einnahmen einbüßt, müssen die Krankenkassen 1975 ihre Beitragssätze beträchtlich anheben (durchschnittlich um etwa 8 vH), damit die kräftig expandierenden Ausgaben gedeckt werden können. Die ständigen Erhöhungen der Beitragssätze – von 1960 bis 1975 um insgesamt über 60 vH für Angestellte⁷ – stoßen auf den zunehmenden Widerstand der Versicherten. Obwohl Mitte 1969 die Beitragsbemessungsgrenze dynamisiert wurde, hat die Intensität der Beitragssatzsteigerungen nicht nachgelassen, sondern zugenommen; der Zuwachs der Arbeitnehmerinkommen bleibt immer weiter hinter dem Kostenanstieg zurück. Dieser auseinanderklaffenden Entwicklung wird sich kurzfristig nur in engen Gren-

⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 7/2721, S. 50 f.

⁷ Für Arbeiter ist die Beitragssatzerhöhung insgesamt geringer, da mit der Einführung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall die Beitragssätze 1970 gesenkt wurden. – Vgl. Sozialbudget 1974, Deutscher Bundestag, Drucksache 7/2853, S. 145 f.

Die Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung

in Mrd. DM

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972 ¹⁾	1973 ¹⁾	1974 ²⁾	1975 ²⁾
Beiträge																
von privaten Haushalten	29,22	32,14	35,45	38,15	40,59	44,69	49,62	50,88	56,26	65,52	78,29	90,11	102,84	122,47	.	.
von übriger Welt	0,05	0,07	0,07	0,08	0,08	0,09	0,11	0,08	0,08	0,12	0,17	0,23	0,30	0,37	.	.
zur Unfallversicherung	1,77	1,97	2,18	2,36	2,80	3,27	3,49	3,66	3,90	4,14	4,30	4,60	5,30	5,90	.	.
Insgesamt	31,04	34,18	37,70	40,59	43,47	48,05	53,22	54,62	60,24	69,78	82,76	94,94	108,44	128,74	143,0	158,0
Sonstige laufende Übertragungen																
von Gebietskörperschaften	8,33	9,43	10,44	11,23	12,40	13,33	14,42	15,75	15,91	16,63	17,10	18,59	21,77	23,92	.	.
von Unternehmen	0,84	0,68	0,81	0,88	0,92	0,77	0,73	0,72	0,68	0,66	0,61	0,88	0,76	0,65	.	.
von privaten Haushalten	0,13	0,14	0,28	0,31	0,41	0,45	0,53	0,57	0,62	0,67	0,68	0,78	0,86	0,90	.	.
Insgesamt	9,30	10,25	11,53	12,42	13,73	14,55	15,68	17,04	17,21	17,96	18,39	20,25	23,39	25,47	28,5	32,0
Einkommen aus Unternehmer- tätigkeit und Vermögen	1,57	1,81	2,04	2,32	2,62	2,77	3,21	3,36	3,32	3,35	3,81	4,37	4,83	6,35	6,5	6,5
Laufende Einnahmen insgesamt . .	41,91	46,24	51,27	55,33	59,82	65,37	72,11	75,02	80,77	91,09	104,96	119,56	136,66	160,56	178,0	196,5
Geleistete laufende Übertragungen																
an private Haushalte	29,82	33,11	36,50	39,66	42,27	45,86	50,34	56,26	59,73	65,53	70,33	78,46	88,89	100,76	.	.
an übrige Welt	0,17	0,21	0,23	0,25	0,29	0,32	0,37	0,42	0,55	0,63	0,70	0,73	0,96	1,13	.	.
Insgesamt	29,99	33,32	36,73	39,91	42,56	46,18	50,71	56,68	60,28	66,16	71,03	79,19	89,85	101,89	118,5	134,0
Eigenverbrauch	8,75	9,81	10,93	12,01	13,18	15,16	17,77	19,12	20,97	23,54	27,03	32,92	38,67	45,33	54,0	62,5
Laufende Ausgaben insgesamt . . .	38,74	43,13	47,66	51,92	55,74	61,34	68,48	75,80	81,25	89,70	98,06	112,11	128,52	147,22	172,5	196,5
Ersparnis	3,17	3,11	3,61	3,41	4,08	4,03	3,63	- 0,78	- 0,48	1,39	6,90	7,45	8,14	13,34	5,5	0,0
Saldo der Vermögensübertragungen	- 0,02	+ 2,06	- 0,04	- 0,02	- 0,04	- 0,05	- 0,06	- 0,07	- 0,06	- 0,05	- 0,04	- 0,05	+ 0,89	+ 0,62	+ 0,7	+ 0,4
Nettoinvestitionen	- 0,16	- 0,07	- 0,14	- 0,14	- 0,12	- 0,10	- 0,14	- 0,17	- 0,10	- 0,11	- 0,08	- 0,12	- 0,16	- 0,22	- 0,3	- 0,2
Finanzierungssaldo	2,99	5,10	3,43	3,25	3,92	3,88	3,43	- 1,02	- 0,64	1,23	6,78	7,28	8,87	13,74	5,9	0,2

1) Vorläufig. - 2) Geschätzt.

Quellen: Statistisches Bundesamt und Schätzung des DIW.

zen begegnen lassen, da zahlreiche strukturelle Mängel im Bereich der Krankenversicherung und des Gesundheitswesens zu beseitigen sind.

Überprüfung der Verbrauchsausgaben dringlich

Die Sozialversicherung befindet sich gegenwärtig in einer für Rezessionsphasen typischen Finanzierungssituation: Der Zuwachs der Einnahmen schwächt sich ab, und die Ausgaben steigen weiter kräftig. Zugleich werden strukturelle Probleme akut. Mißt man die beiden großen Ausgabenpositionen „Übertragungen an private Haushalte“ und „Eigenverbrauch“ an der Brutto Lohn- und -gehaltsumme, dann erhält man einen Belastungsindikator⁸, der anzeigt, daß

- sich die Einkommensübertragungen seit 1960 – von konjunkturellen Schwankungen abgesehen –

weitgehend parallel zu den Arbeitnehmereinkommen entwickelt haben;

- der Eigenverbrauch seit Mitte der sechziger Jahre deutlich schneller steigt als Löhne und Gehälter und damit besondere strukturelle Finanzierungsprobleme schafft.

Die Entwicklung der Verbrauchsausgaben, insbesondere im Gesundheitswesen, wird daher mit besonderer Sorgfalt überprüft werden müssen. Demgegenüber scheint das System der Einkommensübertragungen auch längerfristig in seiner Ausgaben-Einnahmen-Relation relativ stabil zu sein.

⁸ Dieser Indikator ist insofern geeignet, als die Mehrzahl der Sozialversicherungsbeiträge an den Brutto Lohn- und -gehaltszahlungen orientiert sind. Abweichungen ergeben sich insbesondere durch Sozialversicherungsbeiträge der Selbständigen und dadurch, daß Beamte nur teilweise der gesetzlichen Krankenversicherung angehören.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1 Berlin 33, Königin-Luise-Str. 5
Tel. (030) 8 29 11 – telex 01 83247 diwbl

Präsident: Dr. Klaus Dieter Arndt †

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Günther John, Prof. Dr. Wolfgang Kimer,
Dr. Ingeborg Köhler-Rieckenberg, Prof. Dr. Rolf Krengel, Dr. Manfred Liebrucks, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Horst Seidler, Dr. Wolfgang Watter

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich
Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner

West-Berliner Industrie mit Investitionsvorsprung bearbeitet von Hans F. Titzmann und Wolfgang Watter. –
Sozialversicherung am Wendepunkt? bearbeitet von P. Rosenberg.

Verlag: Duncker & Humblot, 1 Berlin 41, Dietrich-Schäfer-Weg 9. Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit
Quellenangaben zulässig. Druck: ZIPPEL-DRUCK, Herbert Zippel KG, 1 Berlin 36, Muskauer Str. 43

Bezugspreis für den Jahrgang DM 50,–, vierteljährlich DM 15,–, Einzelnummer DM 2,–.