
Staatsquote und Staatsfunktion

Ewald Nowotny

Überlegungen zur Entwicklung des öffentlichen Sektors der Volkswirtschaft.

1. Die wirtschaftliche Rolle des Staates als zentrales Problem der Theorie der Wirtschaftspolitik.

Es gibt kaum ein Thema in der Geschichte der Nationalökonomie, das so konstant die Diskussion beherrscht, wie die Frage nach der wirtschaftlichen Rolle des Staates. Und es gibt auch kaum ein Thema, wo die Meinungen so stark divergieren, wie in diesem Bereich, wo der Staat von den einen als Instrument des gesellschaftlichen Fortschrittes gesehen wird, von den anderen als Leviathan, als gefährlicher Riese, der gebändigt und ferngehalten werden muß. Beide Betrachtungsweisen können sich dabei auf eine lange geistesgeschichtliche Tradition beziehen. In einen Fall ist es die Tradition des wirtschaftlichen Liberalismus, geprägt von Adam Smith und seiner Vorstellung eines quasi naturgesetzlichen, durch die „unsichtbare Hand des Marktes“ garantierten wirtschaftlichen und sozialen Gleichgewichtes, eine Tradition, die heute fortgeführt und mit großem Einfluß vertreten wird von Ökonomen wie F. A. von Hayek, Milton Friedmann und ihren Schülern.

Die Gegenposition, die davon ausgeht, daß die Selbststeuerungsfähigkeit von Märkten vielfach zu gering ist, um längerfristige wirtschaftliche und soziale Ungleichgewichte zu verhindern, und daß es daher sinnvoll erscheint, den öffentlichen Sektor als Instrument der Stabilisierung und der gesellschaftspolitischen Weiterentwicklung einzusetzen, kann heute etwa durch die Namen Keynes, Galbraith und Myrdal charakterisiert werden. Aber auch hinter dieser Position steht eine lange Entwicklungsgeschichte, die sowohl die positive Einschätzung der Staatsfunktion durch den Kameralismus des 18. Jahrhunderts, als

insbesondere auch die Position der historischen Schule in Deutschland und der institutionalistischen Ansätze in den USA umfaßt.

Es kann an dieser Stelle auf die oft faszinierende Geschichte der gegenseitigen Wirkungen dieser zwei Grundströmungen in der ökonomischen Einschätzung des öffentlichen Sektors nicht eingegangen werden. Aber ich möchte als einen ersten Beitrag, den die Nationalökonomie zum Thema Staat und Wirtschaft liefern kann, festhalten, daß es wichtig ist, sich der historischen Relativität der gegenwärtigen Diskussion bewußt zu sein. Was heute etwa in den USA von manchen Kommentatoren als völlig neue Entwicklung, als gesellschaftspolitische Revolution gesehen wird, ist in Wirklichkeit nur die Fortsetzung einer Jahrhunderte alten Diskussion mit einer manchmal geradezu verblüffenden Konstanz der jeweiligen Argumente. Dieses Wissen um die historische Dimension hilft an sich noch wenig für die Beurteilung der Argumente, wohl aber hilft es zu einer gewissen Distanz und zur Möglichkeit, die zeitbedingte Diskussion in größeren Zusammenhängen zu sehen.

2. Empirische Anhaltspunkte zur Entwicklung des öffentlichen Sektors:

Ein zweiter Beitrag, der von der Nationalökonomie zum Problemkreis Staat und Wirtschaft geleistet werden kann, liegt darin, jenseits der normativen Diskussion empirische Grundlagen zu erarbeiten, um festzustellen, welche wirtschaftliche Bedeutung nun dem öffentlichen Sektor in einer Wirtschaft tatsächlich zukommt, und wie sich diese Stellung im Zeitablauf entwickelt hat.

Dabei ist es zunächst von Interesse, die langfristige Entwicklung der Staatsquote zu betrachten. Der empirischen Analyse stellen sich hier freilich eine Fülle von konzeptuellen und Erfassungsproblemen, auf die ich hier nicht näher eingehen kann¹. Versucht man aber nun, trotz all dieser Probleme zu empirischen Aussagen über langfristige Tendenzen in der Bedeutung des öffentlichen Sektors zu gelangen, stehen für Österreich mit einiger Exaktheit in bezug auf langfristige Entwicklungen nur Zeitreihen über die Entwicklung der Abgabenquote zur Verfügung², die freilich die wirtschaftliche Präsenz des öffentlichen Sektors insofern unterschätzt, als sie insbesondere nicht die Schuldaufnahme einschließt und auch nicht die Wirkungen des öffentlichen Sektors, die von legislativen und administrativen Maßnahmen nicht fiskalischer Natur, etwa im Bereich der Sozialgesetzgebung, des Umweltschutzes etc. ausgehen.

Betrachtet man die langfristige Entwicklung der Abgabenquote, die sowohl die Besteuerung, wie die Sozialversicherungsabgaben umfaßt, so beginnt sie in den 50er Jahren des 19. Jahrhunderts mit einer Quote, die noch dem biblischen Zehent entspricht, und steigt bis zu einer Quote von 42,4 Prozent entsprechend dem Bundesvoranschlag für das Jahr 1982. Auf den ersten Blick somit eine eindrucksvolle Bestätigung jenes berühmten „Wagnerschen Gesetzes der wachsenden Staatsquote“, das schon Ende des 19. Jahrhunderts vom deutschen Finanzwissenschaftler Adolf Wagner aufgestellt wurde.

Betrachtet man die Entwicklung freilich genauer, so zeigt sich, daß hinter diesem langfristigen Anstieg sehr verschiedene Tendenzen stehen. So sieht man für die Zeit bis zum 1. Weltkrieg eine nur ganz schwach steigende Tendenz, bei einem jährlichen durchschnittlichen Anstieg der Abgabenquote um 0,05 Prozent Punkte. Der Krieg bringt dann einen massiven Anstieg der Abgabenquote, der dann auch nach Auslaufen von Nachkriegs- und Inflationsperiode beibehalten bleibt. Die Erste Republik zeigt dann schon ein deutlich rascheres Wachstum der Abgabenquote mit einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 0,05 Prozent Punkten, wobei dies nicht zuletzt als Folge der Wirtschaftskrise zu sehen ist, wo das Sozialprodukt noch rascher zurückging als das Steueraufkommen. Nach dem Einschnitt des Zweiten Weltkrieges sehen wir wieder einen Neubeginn einer deutlich höheren Abgabenquote. Dabei entspricht die Dynamik der Abgabenquote über den gesamten Zeitraum 1950 bis 1982 mit einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 0,5 Prozent Punkten der der Ersten Republik, was freilich über die längere Periode hinweg, einen nicht unerheblichen Anstieg ergibt. Es ist hier nicht möglich, in eine nähere Analyse der Details einzugehen. Für unsere Fragestellung ist jedenfalls der Umstand von Bedeutung, daß für Österreich, wie auch für andere Staaten³, das Wachsen der Abgabenquote über lange Perioden hinweg nicht als kontinuierliches, sondern als schubweises Phänomen zu sehen ist, wo durch spezifische Kriegs- und Notsituationen Verschiebungseffekte eintreten, die dann weitgehend irreversibel sind. Dies würde bei der Betrachtung der Ausgabenseite sogar noch deutlicher hervorkommen als bei einem Abstellen auf die öffentlichen Einnahmen.

Unter diesem Aspekt der ungleichmäßigen, krisenbedingten Entwicklung der Staatsquote erscheint dann freilich der doch relativ ausgeprägte Anstieg der Staatsquote in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg als ein neues, spezifisches Phänomen: Denn hier ergibt sich der Anstieg der Staatsquote nicht mehr als Begleiterscheinung krisenhafter Umstände, sondern verbunden mit einer in der geschichtlichen Perspektive überaus erfolgreichen wirtschaftlichen Periode. Und es stellt sich damit die Frage: Handelt es sich hier um eine neue Tendenz, bei der steigende Staatsquoten als Folge oder vielleicht als Ursache wirtschaftlicher Prosperität zu sehen sind, ist es eine Tendenz, die langfristig fortsetzbar erscheint, oder sind Grenzen abzusehen?

Versucht man nun die Entwicklung der Staatsquote in der Nachkriegszeit etwas detaillierter zu erfassen, so ist zunächst davon auszugehen, daß es sich hier bei erster Betrachtung offensichtlich um ein international wirkendes Phänomen handelt. So hat sich für die Gesamtheit der OECD-Staaten die Staatsquote in den letzten 25 Jahren von etwa 25 auf rund 40 Prozent erhöht, wobei zwei Staaten, die Niederlande und Schweden, inzwischen die „magische Grenze“ von 50 Prozent überschritten haben⁴. Betrachtet man die Stellung Österreichs in dieser Entwicklung, so sieht man, daß die Staatsquote in Österreich etwas unter dem Durchschnitt der OECD-Staaten liegt – übrigens auch

unter dem Wert für die BRD – wobei der Anstieg der Staatsquote in der Periode 1955 bis 1965 wesentlich dynamischer war als in der Folgeperiode.

Ein erster Schluß, den man aus dieser internationalen Übersicht ziehen kann, ist der, daß zwar der Anstieg der Staatsquoten offensichtlich eine einheitliche Tendenz darstellt, daß aber die Intensität dieses Anstieges international sehr unterschiedlich ist, wenn man etwa nur die Entwicklung von Schweden und der Schweiz vergleicht. Dabei läßt sich keine eindeutige Beziehung zu grundlegenden ökonomischen Variablen, wie etwa Niveau oder Wachstum der Pro-Kopf-Einkommen feststellen. Das heißt, daß wir offensichtlich ein Phänomen vor uns haben, wo zwar einerseits gewisse ökonomische Zwänge wirken, früher hätte man gesagt „ökonomische Gesetze“, daß andererseits dieses Wirken aber offensichtlich ziemlich weite Spielräume offen läßt, die den Einfluß der jeweiligen gesellschaftspolitischen Strukturen widerspiegelt.

Noch deutlicher wird dies, wenn man eine erste grobe Untergliederung der öffentlichen Ausgaben vornimmt und zwischen Ausgaben für Güter und Dienste und dem Aufwand für Übertragungen, also für Transferzahlungen an andere Wirtschaftssubjekte unterscheidet. Ein Vergleich der deutschsprachigen Länder⁵ zeigt hier bemerkenswerte Entwicklungsmuster:

Man sieht, daß in allen drei Staaten ein Wandel insofern stattgefunden hat, als nun der Transferbereich, der neben den Subventionszahlungen vor allem den Bereich der sozialen Sicherheit im weitesten Sinn umfaßt, an Umfang den „klassischen“ Bereich der Aufwendungen für öffentlichen Konsum und öffentliche Investitionen überwiegt. Gleichzeitig sieht man jedoch auch deutliche Unterschiede in der jeweiligen Dynamik. Zum Teil mag das durch unterschiedliche Erfordernisse der Nachkriegszeit bestimmt sein, wo etwa in der Schweiz der Nachholbedarf der öffentlichen Investitionen sicher geringer war und in der BRD erhebliche Mittel für den Aufbau der Bundeswehr eingesetzt wurden, die sich als öffentlicher Konsum niederschlagen. Das interessanteste Phänomen ist aber zweifellos der rasche Anstieg der Transferquote in Österreich, in dem sich ausdrückt, daß Österreich gegenüber der BRD im Bereich der sozialen Sicherung in diesem Zeitraum voll aufgeholt und zum Teil überholt hat.

Wenn man versucht, die Bestimmungsgründe der Dynamik der öffentlichen Ausgaben zu erfassen, ist es also offensichtlich notwendig, eingehender auf ihre Struktur einzugehen. Damit in Zusammenhang steht nun ein weiteres Phänomen, das ebenfalls bei der Beurteilung wachsender Staatsquoten zu berücksichtigen ist. Es ist die Frage, wie weit dieses Wachstum denn tatsächlich als reales Phänomen oder wie weit es nur als monetäres, preisbedingtes Phänomen zu betrachten ist. Dies spielt selbstverständlich keine Rolle bei den Transferzahlungen und wohl auch nur eine geringe bei den öffentlichen Investitionen. Wohl ist aber bei den laufenden Ausgaben für Güter- und Dienstleistungen zu erwarten, daß die Kosten- und Preissteigerungsraten, denen sich

der öffentliche Sektor gegenübersteht, in vielerlei Hinsicht von den Verhältnissen, die für die Gesamtwirtschaft gelten, abweichen. Ausgehend speziell von William Baumol gibt es in der Nationalökonomie eine große Diskussion über dieses Phänomen, für das man den Begriff der „Kostenkrankheit des öffentlichen Sektors“ geprägt hat⁶. Ausgangspunkt ist dabei die Sicht des öffentlichen Sektors als „Dienstleistungsunternehmen“, für den nun, wie für den Dienstleistungsbereich insgesamt, das Phänomen des „tertiären Preisverhaltens“ gelte. Das bedeutet, daß der Dienstleistungssektor einer Volkswirtschaft eine Tendenz zu überdurchschnittlichen Kostensteigerungen aufweist, weil zwar die Dynamik der Löhne in diesem Sektor ungefähr der der Gesamtwirtschaft entspricht, die Entwicklung der Arbeitsproduktivität aber deutlich hinter der der Gesamtwirtschaft zurückbleibt, weil die Rationalisierungsmöglichkeiten durch technischen Fortschritt und höhere Kapitalintensität im Dienstleistungssektor – wie etwa im Gesundheits- und im Unterrichtswesen – wesentlich geringer sind als etwa im Industrie- oder auch im Agrarbereich.

Der deutlichste Effekt dieses Phänomens liegt in der Auswirkung auf die Beschäftigungszahlen des öffentlichen Sektors. Denn die unterschiedliche Produktivitätsentwicklung bewirkt, daß der öffentliche Sektor bei einer gleich starken Produktionsausweitung wie der private Sektor eine wesentlich größere Personalvermehrung vornehmen muß. Dementsprechend sehen wir auch in allen Staaten eine deutliche Zunahme des Anteils der öffentlich Bediensteten an der Gesamtbeschäftigung, wenn es auch hier wieder sehr starke Unterschiede in der Dynamik der einzelnen Staaten gibt.

Bemerkenswert ist dabei, daß für Österreich dieser Anstieg im wesentlichen nicht auf eine gegenüber der Gesamtwirtschaft überdurchschnittliche Zunahme der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Leistungen zurückzuführen ist. Dies läßt sich sehr deutlich aus den Zahlen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erkennen. So ist zwar der Anteil des öffentlichen Konsums am Bruttoinlandsprodukt von 1965 bis 1980 zu laufenden Preisen von 13,3 Prozent auf 18,1 Prozent angestiegen. Zu konstanten Preisen betrachtet, ist der Anteil jedoch im selben Zeitraum von 13,0 auf 12,1 Prozent gesunken. Das heißt, im klassischen Bereich der laufenden Bereitstellung von Gütern und Diensten, also in bezug auf die Hoheitsverwaltung, auf die laufenden Aufwendungen für Unterricht, Gesundheitswesen und ähnliches mehr, ist der Anstieg der Staatsquote als reines Kostenphänomen zu sehen, das heißt, nur durch überdurchschnittliche Kostensteigerungen, nicht aber durch eine überdurchschnittliche reale Ausweitung verursacht. Das bedeutet: die alte Vorstellung vom Leviathan, vom gefräßigen Staat, der mehr und mehr von dem verschlingt, was die Bürger eines Landes erzeugen, ist falsch. Der Staat beansprucht keinen höheren Anteil an den produzierten Gütern für sich als früher, er muß für diese Güter und Leistungen aber mehr zahlen – und er entzieht mehr Kaufkraft, um sie wieder an andere Bürger weiterzugeben.

3. Tendenzen der künftigen Entwicklung des öffentlichen Sektors:

Nach dem Versuch, einige empirische Anhaltspunkte hinsichtlich der Rolle des Staates in der Wirtschaft zu geben, sollen nun einige Ansatzpunkte hinsichtlich der künftigen Entwicklung von Staatsquote und Staatsfunktion diskutiert werden.

Ein erster Hinweis geht dahin, daß eine einfache Extrapolation der bisherigen Entwicklung zu Ergebnissen führt, die zwar nicht als unmöglich, wohl aber als relativ unwahrscheinlich zu sehen sind und die langfristig auf jeden Fall nicht realisierbar sind. So würde ein Weiterführen des bisherigen Trends der Abgabenquote bedeuten, daß im Jahr 2000 die gesamtwirtschaftliche Abgabenquote zwischen 53 und 54 Prozent des BIP liegt. Bei Weiterführung des Trends ab 1950 wäre hypothetisch im Jahre 2048, also in 69 Jahren, eine Abgabenquote von 100 Prozent erreicht, bei anderer Basis für die Trendberechnungen schon etwas früher. All dies sind natürlich Spielereien, sie zeigen aber jedenfalls, daß zu erwarten ist, daß es zu Entwicklungsbrüchen kommen wird. Gerade weil aber die Entwicklung der Staatsquote nicht als mechanistisch bestimmt gesehen werden kann, sondern von vielfältigen gesellschaftspolitischen Faktoren mitbestimmt ist, sind zuverlässige Aussagen über Form und Ausmaß dieser Entwicklungsbrüche sehr schwer möglich. Dazu kommt, daß die Entwicklung der wichtigsten ökonomischen Bestimmungsgröße, die Entwicklung des weiteren wirtschaftlichen Wachstums, ebenfalls einem Trendbruch zu unterliegen scheint, der in seinem Ausmaß und seinen Auswirkungen nur schwer abschätzbar ist.

Deutliche Anzeichen für diesen Trendbruch sieht man bereits aus einem einfachen Blick auf die realen Wachstumsraten der 60er und 70er Jahre und insbesondere einem Vergleich mit den Wachstumsraten seit dem massiven Wirtschaftseinbruch des Jahres 1975, der eine Phase der deutlichen Wachstumsverlangsamung einleitete. Ein langfristig niedrigeres Wachstum würde dabei historisch keine Besonderheit bedeuten, wo ja die stürmische Dynamik der Nachkriegszeit die deutliche Ausnahme, und ein langsames Wachstum in der Höhe von etwa 2 Prozent jährlich die Regel darstellt. Wobei ja selbst ein solches Wachstum, das etwa weniger als die Hälfte der Wachstumsraten der 60er Jahre ausmacht, noch immer eine nicht unerhebliche Dynamik über längere Zeiträume bedeutet, wenn man bedenkt, daß ein Wachstum von 2 Prozent jährlich allein für den Zeitraum von 1980 bis 2000 eine reale Zunahme des Sozialprodukts von fast 49 Prozent bedeutet, mit entsprechenden Wirkungen auf alle anderen Wirtschaftsgrößen wie Konsum, Energieverbrauch usw.

Es ist offensichtlich, daß eine Perspektive der Wachstumsverlangsamung von wesentlichem Einfluß für die weitere Entwicklung des öffentlichen Sektors ist. Das gilt sowohl hinsichtlich der ökonomisch-technischen, wie hinsichtlich der gesellschaftspolitischen Bestimmungsfaktoren. So scheint es mir kein Zufall zu sein, daß wir gegenwärtig eine Phase erleben, in der die Frage nach Grenzen der Besteuerung wieder intensiv diskutiert wird, in der auch die gesellschaftspolitischen Positionen stärkeres Gewicht bekommen, die den Staat als Leviathan,

als letztlich unproduktive Belastung sehen. Ich würde die These vertreten, daß das Erstarken dieser Position einen unmittelbaren Reflex der Wachstumsverlangsamung darstellt, die bewirkt, daß die Kosten des öffentlichen Sektors nun im Verhältnis zum verfügbaren privaten Einkommen als stärker empfunden werden.

Wenn wir etwa die langfristige Entwicklung für Österreich betrachten, ist es ja nicht uninteressant zu sehen, daß zwar im Zeitraum 1913–1980 die Abgabenquote um etwas mehr als das Dreifache angestiegen ist, gleichzeitig das reale Volkseinkommen um etwa das Vierfache zugenommen hat. Ein Anstieg der Steuerquote würde hier in dem Sinn dem grundlegenden steuertheoretischen Konzept der Leistungsfähigkeitstheorie entsprechen, als mit höherem Einkommen eine überproportional höhere steuerliche Leistungsfähigkeit gegeben ist. Bezogen auf Österreich bedeutet das, daß die realen Brutto-Einkommen 1913–1980 um das Vierfache, die realen Netto-Einkommen aber immerhin um das Zweieinhalbfache wuchsen: d. h. es konnten wachsende private Konsum- und Investitionsmöglichkeiten mit einem wachsenden öffentlichen Sektor vereinbart werden.

Je schwieriger es bei verlangsamten Wirtschaftswachstum wird, beides zu vereinbaren, desto stärker werden die Probleme des Steuerwiderstandes an Gewicht gewinnen. Wobei die ökonomisch gefährlichste Form des Steuerwiderstandes ja nicht die ist, die sich in lauten politischen Protesten niederschlägt. Viel bedeutsamer ist jene lautlose Form des Steuerwiderstandes, die sich darin ausdrückt, daß es zu weitgehender Steuerüberwälzung kommt. Das gilt nicht nur für den dafür typischen Bereich der indirekten Steuern, wobei die Überwälzung hier ja nicht bei den Konsumgüterpreisen stehenbleibt, sondern sich im gesamten Kosten- und Lohngefüge auswirkt. Es gilt auch zunehmend für den Bereich der direkten Gewinnbesteuerung, wo die Finanzwissenschaft gezeigt hat, daß unter Umständen weitgehende Überwälzungsmöglichkeiten bestehen, und es gilt tendenziell auch für den Bereich der Lohnsteuern, wenn sich bei Lohnverhandlungen eine Tendenz durchsetzt, die auf die Entwicklung der Netto- und nicht der Bruttolöhne abstellt. Untersuchungen der OECD haben solche Tendenzen aufgezeigt, und auch in Österreich sind ja Ansätze dafür zu sehen⁷. Das bedeutet aber, daß damit ein immer größerer Bereich der Besteuerung überwältzt wird, d. h. eine Anhebung der Besteuerung in immer stärkerem Maß nur zu einer Erhöhung des Kosten- und letztlich des Preisniveaus und nur in geringerem Maß zu zusätzlichen realen Ressourcen für den öffentlichen Sektor führt. Im Extremfall, der freilich sicher noch in keinem Land erreicht ist, bedeutet es dann quasi ein Durchdrehen der Steuerschraube, mit nur nominellen, aber nicht realen Effekten.

Richard Goode hat vor einiger Zeit darauf hingewiesen, daß die berühmt-berüchtigte Aussage von Colin Clark, der 1945 eine Steuerquote von 25 Prozent als ökonomische Grenze der Besteuerung aufgestellt hatte, nicht ganz so irrelevant erscheint, wenn man sich die Mühe macht, Clarks Analyse im Detail anzusehen⁸: hier spricht er nämlich

nicht von einer Grenze der Besteuerung per se, sondern von einer Grenze der „inflationfreien Besteuerung“. Nun ist Clarks Vorstellung einer festen Steuergrenze zweifellos insofern falsch, als er übersieht, daß nicht nur das Ausmaß, sondern auch die Quote der realen Besteuerung mit zunehmender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit steigen kann.

Wohl aber ist sein Hinweis ernst zu nehmen, daß ab einer gewissen Dynamik der Besteuerung Grenzen auftreten können, die nicht in der fiskalischen Durchsetzbarkeit nomineller Steuererhöhungen liegen, wohl aber in der Wirkung auf Preisniveau und damit realen Ressourcentransfers.

Insgesamt scheint sich damit von der gesellschaftspolitischen, wie der ökonomischen Sicht eine Entwicklung abzuzeichnen, die eine Verlangsamung im Anstieg der Quoten der direkten und indirekten Besteuerung erwarten läßt. Tatsächlich ist ja die Steuerquote im engeren Sinn etwa im Zeitraum 1974–1982 nur um rund 1 Prozentpunkt gestiegen, während die Abgabenquote insgesamt einen Anstieg von 3,7 Prozentpunkten aufweist⁹.

Dementsprechend wird in der Finanzwissenschaft in zunehmendem Maße eine Aufwertung der öffentlichen Einnahmen diskutiert, die dem Äquivalenz-Prinzip entsprechen, d. h., wo die öffentlichen Einnahmen als direktes Entgelt für Leistungen des öffentlichen Sektors erscheinen, wie dies insbesondere bei den Gebühren und Beiträgen der Fall ist. Tatsächlich dürfte auch eine Expansion der Gebührenhaushalte, für die ja auch verschiedene Allokativaspekte sprechen, eine gewisse fiskalische Entlastung bringen, dürfte aber langfristig nicht in der Lage sein, die verringerte Dynamik auf der Steuerseite zu kompensieren.

Es sei nun versucht, den Tendenzen auf der Einnahmenseite einige Entwicklungen gegenüberzustellen, die sich hinsichtlich der Funktionen des öffentlichen Sektors auf der Ausgabenseite erwarten lassen.

Was die Bereitstellung von Gütern und Diensten durch die öffentliche Hand betrifft, wurde gezeigt, daß das Hauptproblem hier in der Kostenentwicklung liegt, wogegen der reale Anteil am Sozialprodukt weitgehend konstant blieb. Entscheidend für die künftige Dynamik sind daher zunächst die Entwicklungsmöglichkeiten und -perspektiven der Arbeitsproduktivität im öffentlichen Sektor. Nun dürfte zwar im Dienstleistungssektor in Zukunft generell mit einer stärkeren Zunahme der Arbeitsproduktivität zu rechnen sein, gerade für viele typisch öffentliche Dienstleistungen, wie Unterrichts- und Gesundheitswesen, dürften jedoch die Möglichkeiten technischer Effizienzsteigerungen relativ begrenzt sein. Es würde hier damit weiterhin die Tendenz zu gegenüber der Gesamtwirtschaft überdurchschnittlich steigenden Personalbedarf und Personalkosten anhalten, wobei sich diese Tendenz etwa im Fall einer Arbeitszeitverkürzung noch deutlicher auswirken würde.

Insgesamt ist also damit zu rechnen, daß die Problematik der „Kostenkrankheit der öffentlichen Dienste“ zwar vielleicht eine gewisse Entschärfung, keinesfalls aber eine Lösung erwarten läßt.

Betrachtet man nun als zweiten Bestimmungsgrund die Entwicklung der realwirtschaftlichen Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Leistungen, so ist zunächst festzuhalten, daß es eine wirklich überzeugende Theorie einer endogenen Erklärung öffentlicher Ausgaben ja noch nicht gibt, d. h. daß eine Gewichtung der einzelnen möglichen Erklärungsfaktoren kaum vorgenommen werden kann.

Immerhin haben wir jedoch einige Anhaltspunkte. So bestehen zweifellos eine Reihe von Bereichen, wo sich Sättigungsgrenzen in bezug auf das Angebot an öffentlichen Gütern zeigen, sei es, weil hier die Nachfrage weitgehend von der Bevölkerungsentwicklung bestimmt ist, wie etwa im Grundschulwesen, sei es, weil ein wesentlicher Nachholbedarf in absehbarer, wenn auch nicht allzu naher, Zeit erfüllt ist, wie etwa im Verkehrswesen. Das wird nicht bedeuten, daß es etwa zu einem Rückgang der Ausgaben kommt, wohl aber zu einer verringerten Dynamik und zu wesentlichen Strukturverschiebungen, weil nun nicht mehr die Neuinvestitionen im Vordergrund stehen, sondern nur mehr der Bereich der Ersatzinvestitionen und der Folgekosten. Nur nebenbei sei angemerkt, daß dies auch zu einer deutlichen Umstrukturierung der politischen Kultur führen wird, da derzeit politische Aktivitäten ja wesentlich um das Angebot von Neuinvestitionen öffentlicher Güter kreisen. Demgegenüber sind Ersatzinvestitionen und Folgekosten politisch wesentlich weniger attraktiv, sodaß zu erwarten ist, daß nun andere Problembereiche im politischen Prozeß an Bedeutung gewinnen werden.

Aber auch die gesellschaftspolitische Diskussion über die Frage einer allfälligen Einschränkung des öffentlichen Sektors geht hier vielfach ins Leere, weil größere Einschränkungen kaum möglich erscheinen, da die künftigen Ausgabenerfordernisse in diesem Bereich in Form der Folgekosten bereits weitgehend durch die Infrastrukturentscheidungen der Vergangenheit fixiert sind.

Insgesamt ist daher für den Bereich der öffentlichen Güter und Dienstleistungen festzuhalten, daß die reale Dynamik vermutlich infolge der Reduktion der Komponente der Nettoinvestitionen leicht zurückgehen wird, was langfristig einen leichten Rückgang der realen Quote von öffentlichem Konsum und öffentlichen Investitionen am Bruttosozialprodukt bedeuten würde, daß auch von der Kostenseite her eine leichte Entspannung möglich erscheint, daß das Phänomen des tertiären Preisverhaltens des öffentlichen Sektors aber noch immer so ausgeprägt sein wird, daß per Saldo eine weitere, wenn auch schwächere Erhöhung der entsprechenden nominellen Staatsquoten zu erwarten ist.

Es ist in diesem Zusammenhang vielfach zur Diskussion gestellt worden, der Ausweitung des öffentlichen Sektors dadurch zu begegnen, daß in verstärktem Maß öffentliche Bedürfnisse gerade in personalintensiven Bereichen nicht durch den Staat, sondern durch Formen der freiwilligen Kooperation und der gesellschaftlichen Selbstorganisation abgedeckt werden sollten¹⁰. Nun gibt es zweifellos eine Reihe von interessanten Beispielen für Aktivitäten dieses sogenannten

„autonomen Sektors“, etwa im Bereich von Kindergärten, Sozialhilfe usw. Insgesamt glaube ich jedoch, daß diese Entwicklung primär als soziologisches Phänomen von Interesse ist, die Möglichkeit, dadurch eine nachhaltige fiskalische Entlastung, und damit einen nachhaltigen Einfluß auf die Entwicklung der Staatsquote zu erzielen, würde ich dagegen eher skeptisch beurteilen.

Einer der expansivsten Bereiche des öffentlichen Sektors war gerade in den letzten Jahren jenes Gebiet, das man als Wirtschaftsförderung im weitesten Sinn bezeichnen kann, insbesondere auch die Übernahme von Finanzierungsfunktionen durch den öffentlichen Sektor. Mein Kollege Moslechner und ich haben in einer Studie gezeigt¹¹, daß im Rahmen dieser „Bankiersfunktion“ der öffentliche Sektor im Zeitraum 1960–1977 aktivseitig über Kreditvergabe und Beteiligungserwerb Finanzierungen im Ausmaß von 137 Mrd. S durchgeführt, und dies passivseitig zu einem erheblichen Teil durch Aufnahme öffentlicher Verschuldung finanziert hat, wobei die erhebliche Zinsdifferenz aus laufenden Mitteln, bzw. aus Schuldaufnahme zu finanzieren ist. Dabei zeigt diese „Bankiersfunktion“ eine rasch wachsende Bedeutung. Ein Hinweis muß hier genügen: die (freilich Doppelzählungen enthaltende) Summe aus Finanzierungsausgaben des öffentlichen Sektors, subventionierten Krediten und Haftungsübernahmen entsprach im Zeitraum 1970–1974 36 Prozent der gesamten privaten Bruttoinvestitionen. Für den Zeitraum 1975–1979 stieg dann dieser Anteil auf 73,2 Prozent!

Trotz, bzw. angesichts dieser starken Dynamik muß aber aus meiner Sicht der Versuch, über staatliche Subventionierung den Effekt eines gespaltenen Zinssatzes zu erreichen, letztlich an fiskalische Grenzen stoßen, und ist überdies als generelles Instrument der Wirtschaftspolitik sich nicht unproblematisch, wenn man davon ausgeht, daß der Zinssatz in einer Volkswirtschaft ja nicht nur als Kostenfaktor, sondern auch als Selektions- und damit als Allokationsinstrument zu sehen ist. Dies gilt im wesentlichen auch für alle anderen Formen sowohl der direkten, wie der indirekten Wirtschaftsförderung, die letztlich analytisch ja stets auf eine Form der Reduktion der Kapitalkosten zurückgeführt werden können.

Betrachtet man als eine weitere wesentliche Funktion des öffentlichen Sektors die egalitäre Einwirkung auf die Verteilung von Einkommen der Vermögen, so ist es wenig erstaunlich, daß in Zeiten der Wachstumsverlangsamung gerade diese Funktion zu den umstrittensten Bereichen des öffentlichen Sektors gehört. Tatsächlich ist freilich auch hier anzumerken, daß der öffentliche Sektor überfordert wäre, durch nachträgliche Umverteilung eine grundlegende Ungleichheit in der primären Einkommensverteilung wesentlich zu korrigieren. Was der entwickelte Sozialstaat kann, und was nach wie vor für viele Staaten durchaus nicht selbstverständlich ist, ist die Sicherung eines sozialbestimmten Mindeststandards, die zweifellos eine der wesentlichen gesellschaftlichen Fortschritte dieses Jahrhunderts darstellt und die einen der zentralen Aspekte öffentlicher Tätigkeit ausmacht, die nach meiner Sicht im Interesse der sozialen Stabilität einer Gesellschaft unbedingt erhalten werden müssen.

Einer darüber hinausgehenden nachträglichen Umverteilung durch den Staat sind freilich enge Grenzen gesetzt, insbesondere in bezug auf das traditionelle Instrument einer solchen Umverteilung, die progressive Einkommensteuer. Je höher das Niveau dieser Steuer insgesamt, je größer der Anteil der Bevölkerung, der in merkliche Progressionsbereiche fällt, und je stärker die Bedeutung von Überwälzungsvorgängen, desto unklarer werden die Verteilungswirkungen, die von der Steuerseite ansetzen.

Deutlicher sind die Verteilungswirkungen, die über direkte Transferzahlungen vorgenommen werden, und dieser Bereich hat ja in Österreich, wie auch in anderen Staaten, in den letzten Jahren deutlich zugenommen, zum Teil an Stelle steuerlicher Förderungen, was auch zu einer Erhöhung der ausgewiesenen Steuerquote führte. Es ist freilich festzustellen, daß auch hier Grenzen zu sehen sind, die nicht nur im Fiskalischen liegen, sondern auch in den nicht unproblematischen Effekten, die sich aus der Kombination von einkommensabhängigen Transferzahlungen und progressivem Steuersystem ergeben. Denn es ist zwar ein Mythos, daß es in irgendeinem Land der Welt Grenzsteuersätze gäbe, die zu einem Progressionseffekt von 100 Prozent oder mehr führen. Wohl aber ist es möglich, daß sich bei einer Einkommenserhöhung der Fall ergibt, daß sich aus der Kombination von Wegfall einer einkommensbezogenen Beihilfe, wie etwa einer Studienbeihilfe oder einer Wohnungsbeihilfe, und dem Hineinwachsen in eine höhere Progressionsstufe ein Gesamtprogressionseffekt ergibt, der im Extremfall auch 100 Prozent und mehr erreichen kann. Sicherlich ist es logisch und richtig, daß auf das Einkommen bezogene Beihilfen wegfallen, wenn das Einkommen steigt. Gleichzeitig kann dies an bestimmten Schnittstellen jedoch zu dem bemerkenswerten Ergebnis führen, daß die höchsten Gesamtprogressionseffekte nicht am oberen, sondern am unteren Ende der Einkommenspyramide auftreten. Wenn man daher vom Problem allfälliger negativer Incentive-Wirkungen hoher Grenzsteuersätze spricht, so ist dies, entgegen den landläufigen Vorstellungen bei einer umfassenden Betrachtungsweise mindestens ebenso ein Problem der niedrigsten, wie der hohen Einkommen. All dies unterstreicht nur den Hinweis, daß es offensichtlich Grenzen gibt für eine Politik, die eine als unbefriedigend empfundene Primärverteilung nachträglich korrigieren will, und läßt erwarten, daß die Dynamik dieser verteilungspolitischen Maßnahmen sich langfristig wohl abschwächen wird, bzw. sich auf den Bereich der am Markt entwickelten Primärverteilung verlagern wird.

Erhebliche zusätzliche Anforderungen werden dagegen im Bereich des Systems der sozialen Sicherheit zu erwarten sein. Dies rührt zunächst her von den Folgekosten der Anhebung von Leistungen und der Ausweitung des Kreises, der von der Sozialversicherung Erfassten. Über die längere Frist werden die Effekte einer massiven Verschlechterung in der demographischen Belastungsquote hinzukommen, das heißt das Verhältnis von Aktiven zu nicht im Berufsleben Stehenden wird sich deutlich verschlechtern. Dies wird zwar einerseits eine

Entlastung für den Arbeitsmarkt bedeuten, andererseits bedeutet es aber ein Wachsen der Transferquote am Sozialprodukt, also eine vermutlich beschleunigte Fortsetzung einer Tendenz, die wie zu Beginn gezeigt, bereits in den vergangenen Jahren sichtbar war. Hier ist auch ein Bereich, wo es sich nicht um nachträgliche Marktkorrekturen handelt, sondern um eine genuine Aufgabenstellung des öffentlichen Sektors, der er sich wird kaum entziehen können, wenn es sicherlich auch einen weiten Bereich für Detaildiskussionen gibt.

Es verbleibt von den wesentlichen ökonomischen Funktionen des öffentlichen Sektors der Bereich der stabilisierungspolitischen Funktion. Zweifellos ist es diese Funktion, die heute die Entwicklung der öffentlichen Haushalte am deutlichsten prägt, und zweifellos wird auch die weitere Entwicklung der öffentlichen Haushalte wesentlich davon abhängen, wie groß die Erfordernisse sind, die in Zukunft von der stabilitätspolitischen Seite her gestellt sein werden. Im Kern geht es dabei um die Frage, ob der wahrscheinliche Übergang zu längerfristig niedrigeren Wachstumsraten in abrupter und krisenhafter Form geschieht, oder ob eine längere Anpassungsphase gegeben ist. Niemand kann heute diese Frage wohl definitiv beantworten, sodaß für diesen entscheidenden Bereich des öffentlichen Sektors kein klares Bild möglich ist.

Eines scheint jedenfalls deutlich: eine krisenhafte Entwicklung in Form starker Konjunkturerinbrüche mit nur kurzen und schwachen Erholungsphasen kann vom gegenwärtigen Instrumentarium einer antizyklischen Konjunkturpolitik sicherlich nicht auf Dauer bewältigt werden, weil der langfristige Einsatz konventioneller Formen einer expansiven Konjunkturpolitik zu einem Anwachsen der Verschuldungs- und insbesondere auch der Schuldendienstquote führen würde, das eine völlige Inflexibilität des öffentlichen Sektors nach sich ziehen würde. Langfristig bestehen in einem solchen Wirtschaftsszenario für den öffentlichen Sektor dann nur die Optionen, sich entweder im wesentlichen aus der konjunkturpolitischen Verantwortung zurückzuziehen und Wirtschaftskrisen quasi als unvermeidliche Übel des Wirtschaftssystems zu akzeptieren – mit allen sozialen und politischen Effekten, die das nach sich ziehen kann. Oder aber es gilt, nach Möglichkeit in internationaler Kooperation, neue, nicht konventionelle Formen der Konjunkturpolitik und im speziellen ihrer Finanzierung zu entwickeln¹². Für beide Optionen gibt es bereits historische Beispiele aus der Krise der Zwischenkriegszeit. Sicherlich sind die meisten Industriestaaten und insbesondere auch Österreich heute noch nicht gezwungen, zwischen diesen Optionen wählen zu müssen, aber es war nicht zuletzt Keynes selbst, der stets betont hat, wie begrenzt die Möglichkeiten sind, mit konventionellen wirtschaftspolitischen Methoden langfristigen Krisenerscheinungen entgegen zu wirken.

Es ist aber auch zu bedenken, daß auch im optimistischeren wirtschaftlichen Szenario, dem der langsamen Anpassungsmöglichkeit, zwar langfristig die Möglichkeit zur selbständigen Korrektur durch Marktkräfte höher einzuschätzen ist, daß aber auch aus diesem Szenario

zumindest mittelfristig ein erheblicher konjunktureller Steuerungsbedarf für den öffentlichen Sektor entsteht. Das bedeutet auch einen entsprechenden Finanzierungsbedarf, wobei für die daraus entstehende Gesamtbelastung entscheidend sein wird, wie rasch die Anpassung der realen Zinssätze an das, dem niedrigerem Wachstum entsprechende niedrigere Niveau vor sich geht.

Versucht man nun, diesen Überblick über die Entwicklung der einzelnen Funktionen des öffentlichen Sektors zusammenzufassen, so ergibt sich ein Bild, das eine geringere Dynamik bei den traditionell zentralen Funktionen der Erstellung von öffentlichen Gütern und Leistungen, und der Einflußnahme auf die Einkommens- und Vermögensverteilung erwarten läßt. Denn den Staat hier mit zu viel Aufgaben zu belasten, heißt, ihn in der Ausübung der für die Zukunft zentralen Funktionen zu gefährden. Diese zentralen Funktionen werden vor allem dort zu sehen sein, wo es um die Abdeckung von Entwicklungen geht, die durch Marktkräfte nur in sehr unzulänglichem Maß aufgefangen werden können, nämlich um Entwicklungen, die sich aus demographischen Verschiebungen und aus den weltwirtschaftlichen Verflechtungen ergeben.

Selbst wenn man, freilich erst nach erheblichen Verzögerungsphasen, in bezug auf die traditionellen Aufgabenstellungen des öffentlichen Sektors mit einer Verringerung der Dynamik der Staatsquote rechnet, so lassen diese neuen Anforderungen insgesamt eine Entwicklung der Staatsquote erwarten, die kaum geringer wäre als der relativ rasche Anstieg, den wir seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges erleben. Hatte aber bis jetzt das rasche Wachstum einen Anstieg der Staatsquote ermöglicht, so scheint nun die Verlangsamung dieses Wachstums einen Anstieg zu erfordern. Gleichzeitig aber wurde deutlich, daß von der Einnahmenseite her Kräfte wirken, die die Finanzierung dieser erhöhten Staatsquote als immer schwieriger erscheinen lassen.

Die heutige „professionelle“ Nationalökonomie – durch manche Irrwege und Fehlschläge entmutigt – scheut in der Regel vor der Aufgabe zurück, sich Gedanken über langfristige Entwicklungstendenzen von Wirtschaft und Gesellschaft zu machen. Demgegenüber entstammen sowohl Philipp Rieger wie Teddy Prager einer Gedankenwelt, für die gerade auch die Berücksichtigung längerfristiger Zusammenhänge einen zentralen Ansatzpunkt der ökonomischen Analyse ausmacht. Sowohl Leben wie wissenschaftliches Werk beider Jubilare kann als eine deutliche Bestätigung dieses Ansatzes gesehen werden. Zeigen sie doch deutlich, wie zentral und bestimmend die jeweiligen wirtschaftlichen und politischen „Grundströmungen“ einer Zeit auf das Geschick des einzelnen, wie das der Gesellschaft einwirken.

Versucht man unter diesem Aspekt zu erfassen, welche längerfristigen „Grundströmungen“ sich aus der vorausgegangenen Analyse der Entwicklung des öffentlichen Sektors ableiten läßt, so zeichnen sich aus meiner Sicht langfristig grundlegende Ungleichgewichte und Konfliktsituationen ab, die sich vordergründig in wachsenden Divergenzen zwischen Einnahmen- und Ausgabenerfordernissen zeigen, letztlich

aber auf ungelöste ökonomische und gesellschaftliche Spannungen zurückzuführen sind. Ob und in welcher Form Lösungen für diese Konfliktsituation gefunden werden, ist heute noch nicht abzusehen, zweifellos werden diese Konflikte aber das ökonomische und letztlich das gesamte gesellschaftspolitische Geschehen der nächsten Jahrzehnte beherrschen. Vieles spricht dafür, daß wir gerade von der Dynamik des öffentlichen Sektors her Zeichen eines Entwicklungsbruches sehen, der vielleicht als ökonomisches Ende der Nachkriegszeit gedeutet werden kann und als Ankündigung schwerer und unruhiger Zeiten in den letzten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts.

Anmerkungen

- 1 Siehe dazu und für empirische Angaben für Deutschland: Horst Claus Recktenwald, Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben in säkularer Entwicklung. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1976, S. 710-752.
- 2 Für wertvolle Hilfe habe ich hier Herrn Vizepräsident Hofrat Dr. A. Kausel, Österr. Statistisches Zentralamt, zu danken. Siehe auch: A. Kausel, Steuerpolitik. In: W. Weber, Hrsg., Untersuchungen über Zentralprobleme der österr. Bundesfinanzen, Wien 1966.
- 3 Vgl. A. T. Peacock, J. Wisemann, The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, 2. Aufl., Princeton 1967. Für eine umfassende Diskussion siehe auch W. Weber, Theoretische und empirische Befunde zum Wachstum staatlicher Ausgaben, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 17. Jg., 1976, Heft 1-3.
- 4 Siehe: OECD, Public Expenditure Trends, Paris 1978.
- 5 Vgl. Bruno S. Frey, Wie groß ist der öffentliche Sektor?, Neue Zürcher Zeitung, 1./2. Februar 1981.
- 6 W. J. Baumol, Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crises, in: American Economic Review, Vol. 57 (1967).
- 7 Siehe dazu: E. Nowotny, Inflation and Taxation, Journal of Economic Literature; für quantitative Angaben siehe E. Nowotny, Preisentwicklung, Steuerprogression und Lohnpolitik in: Wirtschaft und Gesellschaft, 6. Jg., Heft 3, 1980.
- 8 R. B. Goode, Limits to Taxation, Paper for the 35th Congress of the International Institute of Public Finance, Taormina 1979.
- 9 Siehe dazu im Detail: G. Lehner, Das Steueraufkommen in Österreich 1958-1978, Monatsberichte des Instituts für Wirtschaftsforschung, 10/1980. Zum Verlauf von Einkommensteuertarif und -belastung siehe G. Lehner, Analyse der Einkommensteuertarife 1957-1983, Monatsberichte des Instituts für Wirtschaftsforschung 10/1981.
- 10 Egon Matzner, Zur Entwicklung des Autonomen Sektors (IIM-discussion paper), Berlin 1979; Christoph Badelt, Sozioökonomie der Selbstorganisation, Frankfurt - New York 1980; Jiri Skolka, Der „autonome“ Sektor der Wirtschaft, in: H. Seidel, H. Kramer, Hrsg., Die österreichische Wirtschaft in den achtziger Jahren, Stuttgart 1980.
- 11 P. Mooslechner, E. Nowotny, Gesamtwirtschaftliche Finanzierung und öffentliche Verschuldung, Österr. Forschungsinstitut für Sparkassenwesen, Wien 1980; P. Mooslechner, Der Staat als Bankier, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 1/1982.
- 12 Für Hinweise in dieser Richtung siehe: E. Nowotny, Wirtschaftliche Krisenerscheinungen und öffentlicher Sektor - Von der antizyklischen zur kompensatorischen Finanzpolitik. In: H. Markmann, D. B. Simmert, Hrsg., Krise der Wirtschaftspolitik, Köln 1978.

Tabelle 1

Entwicklung der Abgabenquote in Österreich
(Gebietsstand der Republik)
(1850–1982)

(alle Gebietskörperschaften plus Sozialversicherungsbeiträge)

Abgabenaufkommen in Prozent des Sozialproduktes

1850	10,0%
1870	12,0%
1880	11,0%
1900	14,0%
1913	13,0%
1924	16,4%
1930	20,2%
1934	21,7%
1937	22,3%
1950	27,8%
1955	29,6%
1960	30,3%
1965	34,4%
1970	35,9%
1975	38,2%
1980	40,7%
1982	42,4%

Tabelle 2

Entwicklung der Staatsquote 1955–1975
(Öffentliche Ausgaben in Prozent des BNP)

	1955	1965	1975
Österreich	29	37	40
BRD	30	33	44
Schweiz	21	25	34
Schweden	30	41	52
OECD	28	35	42

Quelle: OECD, Public Expenditure Trends, Paris 1978

Tabelle 3

Anteile staatlicher Ausgabenkategorien am BIP

	Ausgaben für Güter und Dienste			Transfers		Zunahme
	1950	1977	Zunahme (% Punkte)	1950	1977	
Österreich	11,3	17,4	6,1	9,9	22,4	12,5
BRD	14,3	20,0	5,7	14,0	21,3	7,3
Schweiz	11,2	12,9	1,7	8,1	17,5	9,4

Tabelle 4

Anteil des öffentlichen Sektors an der Zahl der Beschäftigten

	1960	1975/79	Zunahme (Prozentpunkte)
Österreich	10,8	17,8	7,0
BRD	8,0	14,3	6,3
Schweiz	6,3	10,1	3,8
USA	15,7	17,3	1,6
Schweden	12,8	27,7	14,9

Quelle: OECD, Definition and Measurement of the Public Sector, Working document, Paris 1981