

Wolfgang Scherf

Das „Gesetz“ der wachsenden Staatsausgaben

Justus-Liebig-Universität Gießen

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Originalpublikation: [WISU – Das Wirtschaftsstudium](#) 11/2010, 1514 – 1523.

Das „Gesetz“ der wachsenden Staatsausgaben

In vielen Ländern wachsen die Staatsausgaben. Bereits Adolph Wagner, ein deutscher Ökonom und Finanzwissenschaftler (1835 – 1917), meinte angesichts des Übergangs vom Ordnungs- zum Wohlfahrtsstaat, einen gesetzmäßigen Trend zu höheren Staatsausgaben erkannt zu haben. Hier werden die Indikatoren der wachsenden Staatsausgaben, deren Gründe und die Möglichkeiten ihrer Begrenzung diskutiert.

I. Indikatoren der Staatstätigkeit

1. Erfassung staatlicher Aktivitäten

Die öffentliche Finanzwirtschaft umfasst nur einen Teil der staatlichen Aktivitäten, die von der hoheitlichen Anordnung über die Bereitstellung von Leistungen bis zu Transferzahlungen reichen. Öffentliche Aufgaben können also nicht nur mithilfe von Ausgaben (z.B. Subventionen und Sozialleistungen) erfüllt werden, sondern auch durch Einnahmenverzicht, staatliche Normsetzung und Verordnungen. Daraus folgt, dass die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung sehr unterschiedlich ausfallen kann und mit einer einzigen statistischen Kennziffer, etwa der Staatsausgabenquote, nur unzureichend erfasst wird.

Ein Beispiel ist die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Ein solches Gesetz hat erhebliche Konsequenzen für die Arbeitnehmer, denen die Lohnfortzahlung zufließt, und für die Arbeitgeber, die zur Finanzierung herangezogen werden. Die Staatsaktivität in Form eines Gebots erzwingt hier umfangreiche Leistungen, schlägt sich aber praktisch kaum in den Zahlen der Staatsaktivität nieder. Wenn die gesetzliche Krankenversicherung die Lohnfortzahlung ganz oder teilweise übernimmt, erhöht sich dagegen zwangsläufig der zahlenmäßige Ausweis der Staatsaktivität. Dennoch wäre eine solche „Reform“ bei einer Finanzierung über höhere Arbeitgeberbeiträge zur Krankenversicherung materiell völlig unerheblich.

Ähnlich verhält es sich, wenn der Staat dasselbe wirtschaftspolitische Ziel mittels Mehrausgaben (Subventionen) oder mittels Einnahmenverzicht (Steuervergünstigungen) erreichen kann. Die Verrechnung des zuvor als Transferausgabe gebuchten Kindergeldes mit der Einkommensteuerschuld verkleinert beispielsweise optisch den Staatsanteil, obwohl auch in diesem Fall keine substantielle Veränderung eintritt.

Es besteht also prinzipiell die Gefahr, dass wesentliche Aspekte der Staatstätigkeit infolge der dominanten Ausrichtung auf die öffentlichen Finanzen und insbesondere auf die Staatsausgaben unberücksichtigt bleiben. Bei internationalen und intertemporalen Vergleichen kann es deshalb zu Fehlbeurteilungen kommen.

Eine wichtige Rolle spielt außerdem die Abgrenzung des staatlichen Sektors vom privaten Sektor. Neben den Gebietskörperschaften sind auf jeden Fall die Sozialversicherungen einzubeziehen. Andernfalls gelangt man gerade bei längerfristigen Betrachtungen zu einem ungenauen oder gar falschen Bild der Staatstätigkeit. Andere Parafisci, die vorwiegend öffentliche Aufgaben wahrnehmen, etwa in der Sozialpolitik, Wohnungspolitik, Regionalpolitik und bei der Wirt-

schaftsförderung, dürfen ebenfalls nicht vernachlässigt werden. Dies lehren die Erfahrungen mit der Finanzpolitik nach der Wiedervereinigung. Über den Fonds Deutsche Einheit und die Treuhandanstalt wurden auch quantitativ bedeutende Staatsleistungen erbracht. Diese „Flucht aus dem Budget“ führt dazu, dass der Staatsanteil unterschätzt wird, wenn die Haushalte der betreffenden Institutionen nicht in die Messung eingehen.

Weitere Probleme der korrekten Erfassung der Staatstätigkeit ergeben sich durch die Verwendung einfacher Haushaltskennzahlen. Einige Beispiele:

- Der Staat kann Ausgaben sparen, indem er von seinen Bürgern unentgeltliche Leistungen verlangt (Schöffenamts, Wehrdienst etc.). Dieser versteckte Staatsbedarf schlägt sich nicht in den öffentlichen Haushalten nieder, was zur Unterschätzung der Staatstätigkeit beiträgt.
- Der staatliche Vermögensbestand (Straßen, Gebäude etc.) erbringt permanent Leistungen, die in den laufenden Ausgaben nicht zum Ausdruck kommen. Infolgedessen wird die Bedeutung öffentlicher Investitionen für Wirtschaft und Gesellschaft oftmals nicht gebührend gewürdigt.
- Globale Maßzahlen können Teile der Staatsaktivität verdecken. So haben neben der Einnahmen- und Ausgabenquote auch die Einnahme- und Ausgabenstruktur erheblichen Einfluss auf die Wirkungen der Staatsfinanzen.
- Finanzbeziehungen zwischen verschiedenen öffentlichen Haushalten müssen bereinigt werden, wenn es um die gesamte Staatstätigkeit geht. Die Haushalte der Länder und Gemeinden enthalten z.B. jeweils die kommunalen Finanzaufweisungen, womit eine einfache Addition der Ausgabe zu Doppelzählungen führen würde.
- Umgekehrt können auch haushaltstechnisch bedingte Auslassungen den Informationswert der Maßzahlen mindern. Wenn der Gemeindehaushalt untergeordnete Haushalte (Müllabfuhr etc.) nur mit dem Nettobetrag ausweist, der auch gleich null sein kann, wird das Ausmaß der Staatstätigkeit unterschätzt.

Für den Umfang der Staatstätigkeit ist letztlich entscheidend, welche Bereiche einbezogen werden. Je nach Interesse können dabei unterschiedliche, problembezogene Abgrenzungen vorgenommen werden. Nicht immer interessiert das Niveau der gesamten Staatstätigkeit. Klar ist auch, dass es keine globale Maßzahl gibt, die alle Informationen liefern kann.

2. Finanzwirtschaftliche Kennzahlen

Abgesehen davon, dass sich nicht alle staatlichen Aktivitäten erfassen lassen, stellt sich die Frage, wie aussagekräftig Maßzahlen zur finanzwirtschaftlichen Staatstätigkeit sind. Das Problem wird deutlich, wenn man die Struktur einzelner Maßzahlen betrachtet. Um die Staatstätigkeit messen und vergleichen zu können, wird auf absolute Größen und Änderungsraten dieser Größen sowie auf Anteilswerte und Verhältniszahlen zurückgegriffen.

Absolute Größen eignen sich jedoch kaum für die Beurteilung staatlicher Aktivitäten, selbst wenn reale Werte vorliegen. So ist es etwa grob irreführend, wenn Politiker eine aktuelle Steuersenkung als „größte Steuerreform aller Zeiten“ preisen und dabei absolute Euro-Beträge vergleichen. Denn es ist gut möglich, dass eine frühere Steuersenkung – sowohl relativ zum Sozialprodukt als auch relativ zum zu versteuernden Einkommen – wesentlich stärker ins Gewicht fiel. Außerdem spielen für die Beurteilung der Staatstätigkeit strukturelle Veränderungen, etwa

Verschiebungen zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben, eine Rolle, die sich bei Verwendung absoluter Zahlen nur schwer erkennen lassen.

Diese Einwände betreffen auch, obwohl in geringerem Maße, die Veränderungsraten finanzwirtschaftlicher Größen. Ohne Bezug zur Wachstumsrate des Sozialproduktes kann aus einem prozentualen Anstieg der Staatsausgaben noch nicht auf eine steigende ökonomische Bedeutung des Staates geschlossen werden. Zudem muss die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen vor dem Hintergrund der Bevölkerungsentwicklung gesehen und relativiert werden. So sind absolut wachsende (Bildungs-) Ausgaben nicht ohne weiteres ein Indiz dafür, dass die Bürger mehr staatliche Leistungen (Studienplätze) erhalten.

Daraus folgt vor allem, dass sich die Bedeutung des staatlichen gegenüber dem privaten Sektor einer Volkswirtschaft erst erschließt, wenn Bezug auf das Sozialprodukt genommen wird. Dies spricht sowohl bei intertemporalen als auch bei internationalen Vergleichen für die Verwendung von Staatsquoten. Geht es um einen Vergleich der Versorgungslagen, können darüber hinaus Pro-Kopf-Größen aufschlussreich sein. Schließlich bieten sich ergänzend zu den globalen Staatsquoten Kennziffern zur Struktur der öffentlichen Haushalte an. Doch auch Staatsquoten sind nicht unproblematisch. Bereits die nicht vollkommen objektivierbare Auswahl der Zähler und Nenner der Quoten bestimmt in starkem Maße das mithilfe der Kennzahl gewonnene Bild.

Am häufigsten wird das Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Bezugsgröße herangezogen, da es die gesamtwirtschaftlichen Aktivitäten am umfassendsten darstellt. Dies ist jedoch suboptimal, da jede auf das BIP bezogene Staatsquote nicht nur die Staatsaktivität, sondern auch die konjunkturelle Entwicklung reflektiert. Es erscheint deshalb angezeigt, auf das Produktionspotenzial als Bezugsgröße zurückzugreifen. Steigen die Staatsausgaben mit der Wachstumsrate des Produktionspotenzials an, bleibt die potenzialorientierte Quote konstant und signalisiert damit zutreffend einen konjunkturalneutralen Ausgabenpfad. Demgegenüber steigt der Anteil am BIP in der Rezession und fällt in einer Hochkonjunktur. Bei rückläufigem Auslastungsgrad des Produktionspotenzials ist ein zunehmender Staatsausgabenanteil demnach kein klares Indiz für eine wachsende Staatsaktivität. Eine grobe Bereinigung von der konjunkturellen Entwicklung durch eine potenzialbezogene Bildung der Quoten dürfte deren Aussagekraft deutlich verbessern. Gegen diese Vorgehensweise spricht allenfalls, dass das Produktionspotenzial eine Schätzgröße ist und damit nicht exakt bestimmt werden kann.

Manchmal wird auch das Volkseinkommen als Bezugsgröße verwendet, vor allem bei Kennzahlen zur Einkommensverteilung. Die Lohnquote wird gewöhnlich als Anteil der Löhne (einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) am Volkseinkommen berechnet. Die damit korrespondierende Gewinnquote umfasst den entsprechenden Anteil der Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Nach Abzug der jeweiligen direkten Abgaben lassen sich daraus Nettolohn- und Nettogewinnquoten bilden, die sich zusammen mit dem Anteil der direkten Abgaben vom Volkseinkommen zu eins ergänzen. Das bildet den Einfluss des Staates auf die Einkommensverteilung jedoch nicht korrekt ab, da dieser auch mit indirekten Steuern auf das gesamtwirtschaftliche Einkommen zugreift. Damit ist das Nettonationaleinkommen, das auch die indirekten Steuern berücksichtigt, eine aussagekräftigere Bezugsgröße für makroökonomische Verteilungsmaße.

Neben der Bezugsgröße entscheiden auch die Ausgaben- bzw. Einnahmengrößen über den Staatsanteil. Soll die Staatsaktivität global analysiert werden, bieten sich auf der Ausgaben- seite des Budgets im Wesentlichen zwei Aggregate an: die Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen sowie die gesamten Staatsausgaben unter Einschluss der Transferzahlungen. Erstere bringen die direkte Inanspruchnahme des Produktionspotenzials durch den Staat zum Ausdruck und sind daher dann geeignet, wenn es um die Verwendung des Sozialprodukts und die Allokation der Ressourcen geht (private versus öffentliche Güter). Sollen neben der staatlichen Güterverwendung auch die Umverteilungsaktivitäten aufgezeigt werden, sind dagegen die umfassenderen Gesamtausgaben zweckmäßig. Neben der Gesamtausgabenquote kann hier auch der Blick auf die Sozialleistungsquote interessant sein.

Generell ist bei der Quotenbildung zwischen echten Quoten und reinen Beziehungszahlen zu unterscheiden. Bei einer echten Quote sind die Größen im Zähler zugleich Teil der Bezugsgröße im Nenner. So stellt der Anteil der Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen am BIP eine echte Quote dar. Bei einer Verhältniszahl tauchen dagegen nicht alle Größen im Zähler auch in der Bezugsgröße im Nenner auf. Der Anteil der gesamten Staatsausgaben am BIP ist keine echte Quote, da die Transferzahlungen nur in den Staatsausgaben, nicht jedoch im BIP enthalten sind. Diese Staatsquote ist vielmehr eine Relation, die den größtmöglichen Ausdruck der Staatstätigkeit im Verhältnis zum Sozialprodukt darstellt. Sie sagt jedoch nur wenig über die Beanspruchung des Sozialprodukts durch den Staat oder über das Verhältnis vom Privat- zum Staatssektor aus.

Frage 1: Warum ist der Anteil der Staatsausgaben am BIP nur ein begrenzt aussagefähiger Indikator der Staatstätigkeit?

Die üblichen Staatsquoten bewerten Mengen mit aktuellen Preisen. Solange die Preisindizes der in Relation gesetzten Größen sich nicht gravierend unterschiedlich entwickeln, ist das ein vernachlässigbares Problem. Davon kann jedoch nicht grundsätzlich ausgegangen werden. So spricht bereits der Dienstleistungscharakter staatlicher Leistungen dafür, dass deren Preise tendenziell stärker steigen als das durchschnittliche Preisniveau. Insofern erscheint es naheliegend, neben den nominalen auch reale Staatsquoten zu ermitteln. Allerdings ist deren Zuverlässigkeit begrenzt. Da Staatsleistungen mit ihren Kosten bewertet werden, lassen sich Preise und Mengen nicht aufspalten. Das Problem wird mit der Deflationierung der Inputs gelöst. Bei den Personalausgaben muss dazu die Entwicklung der Arbeitsproduktivität der Bediensteten willkürlich unterstellt werden. Schwierigkeiten bereiten auch die monetären Transfers, die von den Empfängern verwendet werden und sich daher nicht klar zuordnen lassen. Insgesamt ist die Preisbereinigung recht willkürlich, weshalb der Informationsgehalt der Staatsquoten dadurch nicht systematisch erhöht wird.

II. Ansätze zur Erklärung der Ausgabenentwicklung

1. Das Wagnersche Gesetz

Die tatsächliche Entwicklung der Staatstätigkeit und die dahinterstehenden Einflussgrößen waren schon früh Gegenstand finanzwissenschaftlicher Untersuchungen. Den Ausgangspunkt bildet ein von Adolph Wagner formuliertes und nach ihm benanntes Gesetz: „... geschichtliche (zeitliche) und räumliche, verschiedene Länder umfassende Vergleiche zeigen, daß bei fort-

schreitenden Culturvölkern ... regelmäßig eine Ausdehnung der Staatsthätigkeiten und der gesamten öffentlichen, durch die Selbstverwaltungskörper neben dem Staate ausgeführten Thätigkeiten erfolgt“ (Wagner, S. 893). Aus diesem „Gesetz der wachsenden Staatsthätigkeit“ folgert Wagner das „Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs“, d.h. er unterscheidet zwischen Staatsthätigkeit im umfassenden Sinne und staatlicher Finanzwirtschaft. Die langfristige Entwicklung der öffentlichen Ausgaben im Verhältnis zum Sozialprodukt hat die Wagnersche These im Falle entwickelter Industriestaaten tendenziell bestätigt.

Adolph Wagner geht davon aus, dass dem Staat aufgrund des historischen Wandels neue Aufgaben bei Kultur und Wohlfahrt zufallen, während die alten Aufgaben, bei denen es um Recht und Machterhalt geht, weitgehend bestehen bleiben oder sogar verstärkt wahrgenommen werden. Hinter der von Wagner erkannten Tendenz zur absoluten und relativen Ausdehnung der Staatsthätigkeit steht der Wandel vom Ordnungs- zum Wohlfahrtsstaat. Wagners Überlegungen laufen darauf hinaus, dass öffentliche Güter ständig an Bedeutung gewinnen (Allokation) und der moderne Produktionsprozess Probleme aufwirft, die staatliche Interventionen erfordern, etwa bei der Konjunktursteuerung (Stabilisierung) und der Korrektur der Einkommens- und Vermögensverteilung (Distribution).

Die Entwicklungshypothese von Wagner impliziert nicht nur eine absolute, sondern auch eine relative Ausdehnung der Staatsthätigkeit im Vergleich zum Sozialprodukt. Ein linearer Anstieg ist jedoch nicht plausibel, da ein Anteil nicht unbegrenzt wachsen kann. Es erscheint realistischer, dass das Tempo des Anstiegs abnimmt, was auch eine mögliche Obergrenze für den Staatsanteil einschließt. Diese Interpretation deckt sich auch besser mit den Fakten. So haben die Staatsanteile, die im 20. Jahrhundert insgesamt kräftig gestiegen sind, in den siebziger und achtziger Jahren in vielen Ländern einen Höhepunkt erreicht und sich seither kaum noch verändert.

Die langfristige Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland (in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) stützt das Wagnersche Gesetz. Von 32,9 Prozent im Jahr 1960 legte die Staatsquote bis Mitte der siebziger Jahre kräftig zu und erreichte 1975 bereits 48,8 Prozent. Das Wachstum ging weniger auf eine Ausdehnung der Ausgaben für Güter und Dienstleistungen, sondern überwiegend auf die Expansion der Transferzahlungen zurück. Ab Mitte der siebziger Jahre sank der Staatsanteil merklich auf 43,1 Prozent im Jahr 1989. Im Gefolge der Wiedervereinigung nahm er dann – vor allem aufgrund der wachsenden Sozialausgaben – erneut zu und erreichte 1996 mit 49,3 Prozent einen vorläufigen Höchststand. Danach trat eine gewisse Normalisierung ein. Im Jahr 2007 lag die Staatsquote mit 43,7 Prozent wieder auf dem Niveau von 1990. Die Finanz- und Wirtschaftskrise beendete diese Konsolidierungsphase. Für 2010 wird mit einer Ausgabenquote von 48,3 Prozent gerechnet. Der erneute Anstieg ist auf krisenbedingte Wachstumseinbußen und Mehrausgaben für die Krisenbekämpfung zurückzuführen.

Die deutsche Staatsquote liegt im internationalen Vergleich klar unter dem EU-Durchschnitt (2010: 50,6 Prozent). Viele EU-Staaten weisen aktuell Staatsquoten von über 50 Prozent auf, darunter Frankreich (2010: 55,1 Prozent) und Großbritannien (2010: 52,1 Prozent), aber auch die skandinavischen Staaten, die ihre Quoten zuvor teils drastisch reduziert hatten. Die USA und Japan liegen trotz hoher Staatsverschuldung mit ihren Ausgabenquoten traditionell am

unteren Rand, meist unter 40 Prozent, krisenbedingt momentan etwas darüber (2010: USA 43,8 Prozent, Japan 41,6 Prozent).

Insgesamt lässt sich sagen, dass der von Wagner prognostizierte Übergang zum ausgabenintensiven Wohlfahrtsstaat weitgehend stattfand. Mittlerweile zeichnen sich jedoch Obergrenzen ab. Die Entwicklung vollzog sich nicht kontinuierlich, stattdessen traten Verzögerungs- und Beschleunigungsphasen auf. Mit derartigen Entwicklungsmustern befassen sich Timm sowie Peacock und Wiseman.

2. Die Lag-Hypothese

Herbert Timm (vgl. Timm) geht davon aus, dass die Staatstätigkeit erst nach Überwindung einiger Lags – zeitlicher Verzögerungen, die mit der industriellen Entwicklung zusammenhängen – dauerhaft expandierte. Er fand vier Gründe, weshalb die Staatstätigkeit vorübergehend hinter dem Wachstum des Sozialprodukts zurückblieb.

1. Natürlicher Lag: Höhere Einkommen werden zunächst für den privaten Konsum verwendet. Erst wenn ein bestimmtes Einkommensniveau erreicht ist, werden weitergehende Bedürfnisse nach superioren öffentlichen Gütern, etwa nach Bildung, Gesundheit und Altersvorsorge, befriedigt. Dies erinnert an die Galbraith-These von der öffentlichen Armut bei gleichzeitigem privatem Reichtum (vgl. Galbraith).
2. Systembedingter Lag: In der Marktwirtschaft geht starkes industrielles Wachstum in der Regel mit einem überproportionalen Anstieg von Investitionen und Gewinnen einher. Erst wenn diese Startphase überwunden ist, nimmt das Masseneinkommen und damit auch der Bedarf an superioren öffentlichen Gütern spürbar zu.
3. Institutioneller Lag: Es reicht nicht aus, dass die Bürger höhere Bedürfnisse entwickeln, sie müssen auch politisch durchgesetzt werden. Dazu bedarf es demokratischer Institutionen und eines damit einhergehenden politischen Willens, wohlfahrtsstaatliche Versicherungs- und Versorgungssysteme zu schaffen.
4. Ideologischer Lag: Aufgrund der Erfahrungen mit dem Absolutismus wurde die Staatstätigkeit, insbesondere in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, als Störfaktor der wirtschaftlichen Entwicklung gesehen. Das darauf gründende liberale Postulat des staatlichen Minimalbudgets hat die Expansion der Staatsausgaben zunächst gebremst.

Charakteristisch für die Lag-Hypothese ist neben der Betonung temporärer Entwicklungshemmnisse die Erklärung der Höhe und Struktur der Staatsausgaben aufgrund der gesellschaftlichen Nachfrage nach Leistungen, die typischerweise den Charakter höherwertiger Güter haben. Wie Wagner setzt Timm an verschiedenen Entwicklungsstufen einer Volkswirtschaft an. Ein auch in Zukunft anhaltendes Ausgabenwachstum erscheint aus dieser Sicht aber keineswegs plausibel. Vielmehr ist nach einer Phase der Beschleunigung, des überproportionalen Wachstums, auch wieder eine Periode zu erwarten, in der der Trend abflacht, da superiore Bedürfnisse mit zunehmender Befriedigung wieder in den Hintergrund treten werden. Der empirische Befund, wonach die Staatsquoten seit längerem auf hohem Niveau stagnieren, stützt diese Einschätzung.

3. Die Niveaushiftungshypothese

Die Niveaushiftungshypothese, die von Peacock und Wiseman (vgl. Peacock/Wiseman) im Hinblick auf Großbritannien entwickelt wurde, ist mit den Erklärungsversuchen von Wagner

und Timm durchaus vereinbar. Ausgangspunkt war die Beobachtung, dass die Erhöhung des Staatsanteils nicht kontinuierlich, sondern in Sprüngen verlief. Insbesondere die beiden Weltkriege führten zu stark vermehrten Ausgaben, die anschließend nur teilweise korrigiert wurden. Nach kriegsbedingtem Wachstum sank das Ausgangsniveau nicht ab – nicht einmal auf das Niveau, das bei einer Fortschreibung des Vorkriegszuwachses zu erwarten gewesen wäre.

Der sogenannte Displacement Effect wird von Peacock und Wiseman politökonomisch erklärt. Regierungen, die in der Regel zu höheren Ausgaben neigen, müssen in der Demokratie Rücksicht auf die Wähler nehmen. Diese bringen nur ungern höhere Steuern auf, sodass es in normalen Zeiten nicht zu einem überproportionalen Ausgabenanstieg kommt. Anders in Krisenzeiten, in denen die Regierungen den Widerstand gegen höhere Steuern überwinden und die Steuerquote erhöhen können. Das höhere Steuerniveau, an das sich die Steuerzahler langsam gewöhnen, wird auch nach Überwindung der Krise aufrechterhalten, bis sich der Prozess wiederholt. Im Vergleich zu den anderen Erklärungsversuchen fällt auf, dass nicht primär die Nachfrage nach öffentlichen Gütern, sondern die politische Durchsetzbarkeit der Abgaben über das Ausgabenwachstum entscheidet.

Die Niveaushypothese ist nicht auf Kriegszeiten beschränkt. Man kann sie auch heranziehen, um den Anstieg der Staatsquote während der ersten großen Nachkriegsrezession Mitte der siebziger Jahre oder im Gefolge der Wiedervereinigung Anfang der neunziger Jahre zu erklären. So hat sich der Solidaritätszuschlag, der zur Finanzierung des „Aufbau Ost“ anfangs leicht zu vermitteln war, als dauerhaftes Phänomen erwiesen.

Bei Steuerprogression kann die Staatsquote auch ohne direkte Steuererhöhungen automatisch zunehmen. Jeder reale oder auch nur nominale Einkommensanstieg sorgt durch das Hineinwachsen in progressive Tarifbereiche für heimliche Steuererhöhungen (kalte Progression). Diese Automatik wird nur fallweise durch „Steuerreformen“ und dann meist nur unvollständig korrigiert. Da heimliche Steuererhöhungen von den Bürgern nicht so leicht bemerkt werden wie offene Tarifanpassungen, ist der Widerstand in der Regel geringer. Auf diese Weise kann ein progressives Steuersystem dem Wachstum der Staatsausgaben Vorschub leisten. Eine progressive Einkommensteuer allein reicht jedoch nicht aus, die Steuereinnahmen müssen insgesamt schneller steigen als das Sozialprodukt.

Frage 2: Wie wird das langfristige kontinuierliche Wachstum der Staatstätigkeit traditionell erklärt?

4. Politische Determinanten des Ausgabenwachstums

Neben dem Displacement Effect können weitere politische Faktoren das Wachstum der Staatsausgaben fördern. Dazu zählen etwa Unvollkommenheiten des politischen Wettbewerbs sowie der Einfluss der Bürokratie und der Interessenverbände. Hinzu kommen Mängel bei der Haushaltsplanung. Häufig werden einmal bewilligte Ausgabeposten auch künftigen Etatentwürfen zugrunde gelegt und weder hinsichtlich ihrer Art noch dem Umfang nach in Frage gestellt. Neu hinzutretende Aufgaben und Ausgaben führen dann leicht zu einer Vergrößerung des Etats, weil der Wegfall weniger dringlicher Ausgaben nicht nachdrücklich genug betrieben wird.

Auch die insbesondere vor Wahlterminen steigende Ausgabefreudigkeit der Parlamente begünstigt das Ausgabenwachstum. Im politischen Wettbewerb werden gern Wahlgeschenke

verteilt oder doch wenigstens in Aussicht gestellt, auch in Form unterlassener, aber eigentlich notwendiger Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen.

Solche Strategien können, werden sie in großem Stil eingesetzt, einen politischen Konjunkturzyklus erzeugen. Unabhängig von der Konjunkturlage werden unter Umständen vor der Wahl expansiv wirkende Defizite eingegangen, deren teilweise Konsolidierung anschließend restriktive Effekte auslöst. In Erinnerung geblieben ist etwa die Zusicherung des damaligen Bundeskanzlers Helmut Kohl vor der ersten gesamtdeutschen Wahl 1990, man plane keine Steuererhöhungen zur Finanzierung des Vereinigungsprozesses.

Unterliegen die Bürger einer Fiskalillusion, verstärkt dies die Erfolgsaussichten derartiger Wahltaktiken. So wird der Zusammenhang zwischen Staatsleistungen und ihren Kosten oft nicht hinreichend beachtet. Dazu tragen schon die unentgeltliche Leistungsabgabe und der fehlende direkte Bezug zur Besteuerung des einzelnen Bürgers bei. Verstärkt wird die Fiskalillusion durch relativ unmerkliche Finanzierungsformen. Indirekte Abgaben und nicht zuletzt die Staatsverschuldung erleichtern die Finanzierung höherer Ausgaben, weil die damit einhergehenden Mehrbelastungen nicht voll erkannt werden.

5. Geringe Produktivität des öffentlichen Sektors

Zur Begründung des langfristigen Ausgabenwachstums wird auch die Produktivitätslücke zwischen produzierendem Sektor und Dienstleistungssektor herangezogen. Technologisch und vor allem durch die höhere Personalintensität und die geringeren Rationalisierungsmöglichkeiten bedingt, entwickelt sich die Arbeitsproduktivität im Staatssektor (wie im privaten Dienstleistungsbereich) nur unterproportional. Nach Baumol (vgl. Baumol) führt dies zur sog. Kostenkrankheit des öffentlichen Sektors. Bei gleicher Lohnentwicklung steigen die Lohnstückkosten im öffentlichen relativ zum privaten Sektor ständig an. Das führt – bei stabiler Beschäftigung – zu einem überdurchschnittlichen Ausgabenzuwachs.

Gegen diese grundsätzlich akzeptable These werden jedoch zu Recht einige Argumente vorgebracht. Zum einen hat die moderne Informationstechnologie auch in der Verwaltung erhebliche Produktivitätsfortschritte ermöglicht, die der Kostenkrankheit zumindest entgegenwirken. Zum anderen geht das Ausgabenwachstum in erster Linie auf Transferzahlungen und nicht auf die Ausgaben für Güter und Dienstleistungen zurück.

6. Das Popitzsche Gesetz

Mit dem Popitzsche Gesetz der Anziehungskraft des größten Etats lassen sich wachsende Staatsanteile zunächst nicht erklären, da dies die Beziehung zwischen Zentralstaat und untergeordneten Gebietskörperschaften anspricht. Popitz (vgl. Popitz) konstatiert eine Zentralisierungstendenz und begründet diese mit der größeren finanziellen Flexibilität des Zentralstaates, der neue, große Aufgaben besser bewältigen könne. Dies gelte insbesondere dann, wenn die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit sehr heterogen sind. Hinzu komme, dass zuvor lokal gelöste öffentliche Aufgaben durch Gesetze zunehmend einheitlich geregelt und auf höhere Ebenen verlagert werden.

Ein Bezug zum Wagnerschen Gesetz besteht insofern, als Zunahme und Zentralisierung der Staatstätigkeit eng miteinander verbunden sind. So lassen sich eine Reihe der im Entwicklungsprozess zusätzlich übernommenen Staatsaufgaben besser zentral erfüllen, vor allem soweit es sich um stabilisierungs- und verteilungspolitische Funktionen handelt. Andererseits

sprechen allokativen Überlegungen tendenziell für föderalistische Systeme mit dezentraler Aufgabenerfüllung.

Die Erfahrungen der deutschen Nachkriegszeit deuten übrigens nicht auf eine Zentralisierungstendenz hin. Der Ausgabenanteil des Bundes blieb ziemlich konstant, sodass – bezogen auf diesen Maßstab – keine Zentralisierungstendenz im Sinne der Anziehungskraft des größten Etats erkennbar ist. Allerdings scheint die starke Beanspruchung des Bundes bei der Bewältigung der Wiedervereinigung die Überlegungen von Popitz in Teilen zu stützen.

7. Das Brechtsche Gesetz

Das Brechtsche „Gesetz der progressiven Parallelität von Ausgaben und Bevölkerungsmasierung“ (vgl. Brecht) rückt den Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Pro-Kopf-Ausgaben in den Mittelpunkt. Brecht fand mithilfe statistischer Untersuchungen heraus, dass die Gemeindeausgaben pro Kopf mit wachsender Agglomeration steigen. Er erklärt dies mit den höheren Aufwendungen für öffentliche Leistungen in großen Städten. Die Kosten der Leistungserstellung (Grundstückspreise, Löhne etc.) sind größer, die Verstädterung hat zwangsläufige Mehrausgaben zur Folge (Kriminalitätsbekämpfung, Sozialausgaben etc.) und das öffentliche Angebot ist insgesamt umfassender und vielfältiger (Theater, Museen etc.), was allerdings auch dem Umland zugute kommt.

Auf der Gemeindeebene lässt sich das Brechtsche Gesetz statistisch belegen. Es kann jedoch auch ein umgekehrter Ursache-Wirkungszusammenhang vorliegen, d.h. die Pro-Kopf-Ausgaben sind in den Ballungsgebieten deshalb höher, weil die Finanzkraft je Einwohner über dem Landesdurchschnitt liegt. Wichtiger erscheint hier jedoch, dass sich ein dynamischer Bezug zum gesamten Wachstum der Staatsausgaben nur herstellen lässt, wenn die Konzentration von Wirtschaft und Bevölkerung in den Ballungsgebieten ständig zunimmt. Ein Land mit überdurchschnittlichem Agglomerationsgrad müsste demnach einen höheren Staatsanteil aufweisen. Auf Länderebene ist der empirische Befund allerdings nicht so klar wie auf der kommunalen Ebene.

Es finden sich eine Reihe plausibler Gründe für die – in der Vergangenheit auch zu beobachtende – Expansion der Staatstätigkeit. Sie lassen sich jedoch nicht ohne weiteres in die Zukunft fortschreiben. Dagegen spricht bereits, dass ein Anteil nicht unbegrenzt wachsen kann. Zudem lässt sich nur schwer begründen, dass die relative Ausdehnung der Staatstätigkeit ein dauerhaftes Phänomen ist. Alle Erklärungsansätze lassen Spielraum für Interpretationen, wonach die angeführten Gründe für das Ausgabenwachstum lediglich temporäre Erscheinungen sein können und rückläufige Prozesse nicht ausgeschlossen sind.

Frage 3: Inwiefern ist das Wachstum der Staatstätigkeit problematisch?
--

III. Reduzierung der staatlichen Aktivitäten

Angesichts der heute erreichten Höhe des Staatsanteils (unter Einschluss der Transfers) ist die Frage angebracht, wie sich die staatlichen Aktivitäten – zumindest in bestimmten Bereichen – zurückführen lassen. Auch die politisch bedingte Überexpansion des öffentlichen Sektors spricht dafür, sich mit diesem Problem zu befassen. Dies schließt nicht aus, dass neue Staatsaufgaben, etwa für den Umweltschutz, an Gewicht gewinnen. Gerade um Mittel für neue

Aufgaben zu beschaffen, müssen zuvor beschlossene Ausgaben gegebenenfalls auf den Prüfstand. Hier wird ein Überblick über die grundlegenden Möglichkeiten gegeben.

Bei der politischen Auseinandersetzung um die richtige „Sparpolitik“ steckt der Teufel jedoch oft im Detail. So werden Ausgabenkürzungen von Politikern, Wählern, Bürokraten und Lobbyisten allenfalls prinzipiell akzeptiert, nicht jedoch, wenn die Ausgaben als besonders dringlich angesehen werden. Damit lassen sich Kürzungen häufig selbst dann nicht durchführen, wenn weitgehend Konsens über die Notwendigkeit der Konsolidierung besteht. Hinzu kommen gesamtwirtschaftliche Aspekte. Ausgabenkürzungen sind stets vor dem Hintergrund der konjunkturellen Entwicklung zu beurteilen. Überflüssige Staatsausgaben finden sich insbesondere bei den staatlichen Subventionen. Sie können zwar auch in der Rezession abgebaut werden. Dann ist jedoch ein Ausgleich der Mindernachfrage an anderer Stelle unerlässlich, etwa durch Steuernachlässe oder Stärkung der öffentlichen Investitionen.

1. Institutionelle Grenzen für den Staatsanteil

Eine erste und naheliegende Möglichkeit, die Staatstätigkeit gemessen an der Ausgabenquote zu begrenzen oder sogar zu vermindern, sind institutionelle Regeln, die der Regierung und dem Parlament Beschränkungen bei den Ausgaben auferlegen. So lassen sich verfassungsmäßige Höchstgrenzen für Staatsausgaben, Steuern oder Staatsverschuldung festlegen. Ein Ansatz, der eng mit der auf Thomas Hobbes zurückgehenden Leviathantheorie verbunden ist, wonach der Staat die Wirtschaftssubjekte ausbeutet. Konstitutionelle Schranken sollen den Wahlmechanismus, der Bürgerwünsche in politische Entscheidungen transformieren soll und hinsichtlich der Limitierung des Staatsanteils als ineffizient gilt, ergänzen und begrenzen (vgl. Brennan/Buchanan).

In verschiedenen Bundesstaaten der USA existieren beispielsweise Steuerbegrenzungen. Auf der Bundesebene kam es 1987 – während der Reagan-Ära – zum Gramm-Rudman-Gesetz, das die Staatsverschuldung begrenzte. Der Versuch, den Spielraum der Regierung zu beschneiden, scheiterte letztlich angesichts des von Präsident und Kongress ausgeübten Drucks. Auch die Erfahrungen mit der Investitionsklausel in Art. 115 GG und den Maastricht-Kriterien für die Verschuldung der Mitgliedstaaten der europäischen Währungsunion zeigen, dass derartige Bestimmungen nicht immer auf Akzeptanz stoßen. Das betrifft auch die neue, im Grundgesetz verankerte „Schuldenbremse“, vor allem dann, falls sie mit den konjunkturpolitischen Erfordernissen zu sehr in Konflikt geraten sollte.

Aus politökonomischer Sicht überrascht dies nicht. Wenn Politiker zur übermäßigen Ausgabenexpansion neigen, kann man nicht erwarten, dass sie Maßnahmen beschließen, die das verhindern sollen. Institutionelle Grenzen erfordern also Politiker, die solche Barrieren eigentlich nicht benötigen. Es sei denn, sie zweifelten an ihrer eigenen Bereitschaft, eine sachlich „richtige“ Politik zu betreiben und diese Vorgaben umzusetzen. Außerdem steht das geringe Vertrauen der Befürworter einer Verfassungsreform in die Kompetenz der Regierung im Widerspruch zur Idee des politischen Wettbewerbs. Stimmen maximierende Politiker müssten schon aus eigenem Antrieb auf Ausgabenkürzungen drängen, wenn eine wachsende Wählerzahl dies verlangt.

Der Grund für den geringen praktischen Erfolg liegt also nicht nur darin, dass Politiker an und für sich zweckmäßige Regeln aus eigenem Interesse missachten. Zwar dürfte derartiges Politikversagen häufig sein. Dominieren aber – gemessen am theoretischen Ideal – suboptimale

Lösungen, liegt das wohl auch daran, dass die Theorie allzu realitätsferne Maßstäbe verwendet. Allerdings kann der Staat – ebenso wie der Markt – von sinnvollen Rahmenbedingungen profitieren. Es ist jedoch schwierig, diese zu konkretisieren. Gegen Vorgaben bei den Staatsquoten spricht insbesondere die damit einhergehende Inflexibilität der Wirtschaftspolitik.

Vor allem aus stabilitätspolitischen Gründen sind starre Grenzen beim Staatsanteil problematisch. So nimmt in einer Rezession die auf das BIP bezogene Ausgabenquote bereits infolge des rückläufigen Auslastungsgrades des Produktionspotenzials zu. Gleiches gilt für den Anteil der Staatsverschuldung, der aufgrund sinkender Steuer- und Beitragseinnahmen sowie steigender Ausgaben für die Arbeitslosen konjunkturbedingt anwächst. Eine aktive antizyklische Stabilitätspolitik mittels kreditfinanzierter Mehrausgaben oder Steuersenkungen kann diese Tendenzen verstärken. Werden die konjunkturellen Aspekte nicht genügend berücksichtigt, so zwingen Regelungen wie die Maastricht-Kriterien oder die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse den Staat unter Umständen zu prozyklischem Verhalten. In der Rezession muss gespart werden, während bei einem Aufschwung höhere Ausgaben erlaubt sind, weil Ausgaben- und Defizitquote aus konjunkturellen Gründen sinken.

Diese Überlegungen sprechen nicht generell gegen institutionelle Grenzen, wohl aber für Regelungen, die einer unerwünschten fortwährenden Ausdehnung staatlicher Aktivitäten entgegenwirken, ohne den wirtschaftspolitisch vertretbaren Instrumenteneinsatz unnötig zu behindern. Eine Option wäre es beispielsweise, die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben mittelfristig an die Wachstumsrate des Produktionspotenzials zu binden und kurzfristige Abweichungen aus konjunkturellen Gründen zu erlauben, wobei Abweichungen nach oben nur bei Unterschreitung der Normalauslastung des Produktionspotenzials zulässig wären.

2. Wie sich Ausgabenkürzungen realisieren lassen

Unabhängig davon, ob Ausgabenkürzungen durch Regeln erzwungen oder politisch gewollt sind, stellt sich die Frage, wie sie realisiert werden können.

Ein erstes Problem besteht in der Festlegung des Konsolidierungstempos. Sollen die Ausgaben kurzfristig und umfassend oder allmählich und in kleineren Schritten eingedämmt werden? Für graduelle Veränderungen spricht zunächst einmal, dass sich drastische Ausgabenkürzungen nur bei politischen Zwangslagen umsetzen lassen und dann möglicherweise besonders schädlich sind, etwa während einer tiefen Rezession. Graduelle Veränderungen erleichtern es zudem, dass sich die Erwartungen des privaten und öffentlichen Sektors anpassen. Entlassungen und friktionelle Arbeitslosigkeit können vermieden werden, wenn beim Stellenabbau die natürliche Fluktuation (z.B. Pensionierungen) ausgenutzt wird.

Andererseits lässt sich das Konsolidierungsziel bei schrittweisem Vorgehen nur langfristig erreichen. Ein weiterer Nachteil liegt darin, dass Kürzungen vor allem bei Investitionen stattfinden, da sie im Vergleich zu den Personalausgaben einigermaßen flexibel sind und sich die Konsequenzen erst später zeigen. Dies kommt auch der Verwaltung entgegen, die wenig Interesse an Stellenkürzungen hat und stattdessen eher das Leistungsangebot reduzieren wird. Dahinter kann auch die Absicht stehen, die Bevölkerung durch den Abbau bürgernaher Dienstleistungen wie Feuerwehr, Polizei und Müllabfuhr gegen die Sparpolitik aufzubringen. Ein politischen Erfolg versprechender Weg ist nicht einfach zu finden. Rabiate Kürzungen sind ebenso problematisch wie eine kurzatmige Konsolidierung.

Auch die Frage, welche Ausgaben gekürzt werden sollen, ist nicht leicht zu beantworten. Populär ist die Rasenmähermethode, obwohl sie oft zu unsinnigen Ergebnissen führt. Pauschale Ausgabenkürzungen vereinfachen das Verfahren erheblich, da die Regierung nur den Gesamtumfang der Kürzung beschließen muss und die Umsetzung den einzelnen Behörden überlassen kann. Dies kann sogar Effizienzreserven offenlegen und die Verwaltungseinheiten motivieren, trotz geringerer Ausgaben eine ähnliche Leistung wie zuvor zu bieten.

Pauschale Kürzungen wie die Rasenmähermethode haben den politischen Vorteil, dass sie auf den ersten Blick gerecht erscheinen, da die Lasten gleichmäßig verteilt werden. In Wirklichkeit ist dies jedoch nicht der Fall, da es einen Unterschied macht, ob Begünstigungen einzelner Interessengruppen oder elementare Versorgungsleistungen abgebaut werden. Mit der Rasenmähermethode entzieht man sich der zentralen finanzpolitischen Aufgabe, die stets knappen Haushaltsmittel für staatliche Aufgaben einzusetzen, deren Prioritäten sorgfältig abgewogen wurden. Nicht alle Staatsausgaben haben denselben Rang und dieselbe Dringlichkeit. Insbesondere dann nicht, wenn bereits eine Überexpansion staatlicher Leistungen aufgrund der Befriedigung von Partikularinteressen vorliegt. In erster Linie muss dort gekürzt werden, wo ungerechtfertigte Privilegien bestehen, seien es Subventionen oder Steuervergünstigungen.

Pauschale Kürzungen sind im Grunde eine Kapitulation vor dem Problem, nicht nur das Niveau, sondern auch die Struktur der Staatstätigkeit zu optimieren. Hinzu kommt, dass sie sich in der Praxis nicht konsequent durchführen lassen, da bestimmte Ausgaben wie Zinszahlungen kurzfristig unveränderbar sind, oder sich die Vertragsgrundlage – wie bei laufenden Investitionsprojekten – nur schwer ändern lässt. Manche Ausgaben lassen sich im vorherein nicht exakt bestimmen, da sie, wie das Arbeitslosengeld, konjunkturellen Einflüssen unterliegen. Schließlich müssen auch die Fixkosten bei der Aufgabenerfüllung beachtet werden. Wird eine kritische Ausgabenobergrenze unterschritten, macht es keinen Sinn, die Mittel weiter zu kürzen. Stattdessen muss das Projekt aufgegeben werden, etwa wenn sich ein Schwimmbad nur noch mit nicht mehr tragbarem Verlust betreiben lässt.

Frage 4: Warum sind pauschale Ausgabenkürzungen keine geeignete Strategie, um den Staatsanteil zu reduzieren?

In solchen und anderen Fällen kann eine Privatisierung der staatlichen Aktivitäten in Betracht kommen. Die Grenzen zwischen privaten und öffentlichen Gütern sind fließend. Auch wenn der Staat für die Versorgung zuständig ist, impliziert das nicht notwendigerweise, dass die Leistung von einem staatlichen Anbieter (einschließlich öffentlicher Unternehmen) erbracht werden muss. Für privatwirtschaftliche Produktions- und auch Finanzierungsformen können insbesondere Effizienzgesichtspunkte sprechen. Vor allem bei lokalen öffentlichen Gütern können sich privatwirtschaftliche Elemente und Finanzierungsformen mit Entgeltcharakter empfehlen, um die Leistung klarer mit ihrer Finanzierung zu verknüpfen. Bei manchen Leistungen wird auch eine größere Kosteneffizienz erzielt, wenn sie auf private Unternehmen übertragen werden.

Ein abgewogener Vergleich erfordert jedoch, dass private und öffentliche Anbieter den gleichen Zielsetzungen und Restriktionen unterliegen. Staatliche Organisationen verfolgen häufig politische Zusatzziele, die einer kostengünstigen Lösung im Wege stehen können. So wird bei staatlichen Leistungen oft auf Verteilungsaspekte Rücksicht genommen, die bei privaten Anbietern im Allgemeinen keine Rolle spielen. Abgesehen davon, dass die Trennung von Alloka-

tions- und Verteilungsfragen in der Regel bessere Ergebnisse liefert, müssen die Kosten der Zusatzziele bei einem fairen Vergleich von privaten und staatlichen Anbietern herausgerechnet werden.

Literatur

Baumol, W. J.: Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. In: American Economic Review, Vol. 57 (3), (1967), S. 415 – 426.

Brecht, A.: Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben. Leipzig/Berlin 1932.

Brennan, G./Buchanan, J.M.: The Power to Tax. Cambridge 1980.

Galbraith, J.K.: Gesellschaft im Überfluss. München 1959.

Peacock, A.T./Wiseman, J.: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom. 2. Aufl., London 1967.

Popitz, J.: Der Finanzausgleich. In: Gerloff, W./Meisel, F. (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, S. 338 – 375, Tübingen 1927.

Scherf, W.: Öffentliche Finanzen – Einführung in der Finanzwissenschaft. Stuttgart 2009.

Timm, H.: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben. In: Finanzarchiv 21. Jg., (1961), S. 201 – 247.

Wagner, A.: Grundlegung der politischen Ökonomie. In: Wagner, A. (Hrsg.): Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie. 3. Aufl., Leipzig 1893.

Fragen und Antworten

Frage 1: Warum ist der Anteil der Staatsausgaben am BIP nur ein begrenzt aussagefähiger Indikator der Staatstätigkeit?

Zum einen unterliegt die Ausgabenquote konjunkturellen Einflüssen. Wenn das Bruttoinlandsprodukt bei konstanten Staatsausgaben sinkt, erhöht sich die Staatsquote ohne staatliches Zutun. Daraus kann aber kein überproportionales Wachstum der Staatstätigkeit abgeleitet werden. Zum anderen umfassen die Ausgaben auch staatliche Transferzahlungen. Mit diesen Leistungen beansprucht der Staat jedoch keinen Teil des gesamtwirtschaftlichen Gütervolumens, sondern sorgt nur für eine Umverteilung der privaten Ansprüche.

Frage 2: Wie wird das langfristige kontinuierliche Wachstum der Staatstätigkeit traditionell erklärt?

Nach Wagner werden die ordnungsstaatlichen Funktionen zunehmend durch wohlfahrtsstaatliche Aufgaben und Ausgaben erweitert. Hinzu kommen nach Peacock/Wiseman Gewöhnungseffekte, die dazu beitragen, dass krisenbedingt wachsende Staatsausgaben nach der Krise nicht auf das ursprüngliche Niveau zurückfallen. Schließlich ist für den dauerhaften Anstieg der Staatsquote nach Timm die Überwindung einiger temporär wachstumshemmender Faktoren notwendig.

Frage 3: Inwiefern ist das Wachstum der Staatstätigkeit problematisch?

Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt überproportional wachsende Staatsausgaben können den Bedürfnissen der Bürger nach neuen oder nach superioren öffentlichen Leistungen entsprechen. Die langfristige Entwicklung würde insoweit den Präferenzen der Bürger folgen und wäre nicht zu beanstanden. Anders verhält es sich mit jenem Teil der Ausgabenexpansion, der - unabhängig von den Wählerwünschen - auf die Charakteristika politischer Entscheidungsprozesse in einer parlamentarischen Demokratie zurückzuführen ist.

Frage 4: Warum sind pauschale Ausgabenkürzungen keine geeignete Strategie, um den Staatsanteil zu reduzieren?

Pauschale Ausgabenkürzungen nach der Rasenmähermethode wirken scheinbar ausgewogen. Da die Expansion der Staatstätigkeit zum Teil den Bürgerpräferenzen entspricht, zum Teil aber auch auf die Befriedigung vielfältiger Partikularinteressen zurückgeht, ist eine Differenzierung der Kürzungen erforderlich. Ihr Schwerpunkt sollte auf den politisch motivierten Sonderleistungen liegen. Zudem muss die Kürzungspolitik konjunkturverträglich gestaltet und auf Phasen konzentriert werden, in denen die Wirtschaft einen Nachfrageausfall verkraften kann.