

Wie gross ist der öffentliche Sektor?

Von Prof. Dr. Bruno S. Frey, Universität Zürich

In den letzten Jahren sind vielerorts Bedenken über das *Wachstum des Staates* laut geworden. Es wird argumentiert, dass der Staat den Freiheitsraum des Einzelnen immer mehr einengt und auch die Funktionsweise der Wirtschaft durch immer detailliertere Vorschriften beeinträchtigt. Diese Bedenken sucht man oft anhand von *Zahlen* zu illustrieren, wobei jedoch oft wenig geeignete Daten verwendet werden. Wegen der schwerwiegenden Messprobleme stehen erst in jüngster Zeit einigermaßen verlässliche, über die Zeit und (mit einiger Vorsicht auch) zwischen Ländern vergleichbare Zahlen zur Verfügung.

In diesem Beitrag soll *nicht* auf die Debatte über die *wünschbare Grösse* des Staates eingegangen werden. Vielmehr beschränkt er sich darauf, anhand einiger moderner Statistiken die *Entwicklung des öffentlichen Sektors in verschiedenen Ländern* zu illustrieren und auf einige grundsätzliche *Probleme* bei der zahlenmässigen Erfassung der Staatstätigkeit hinzuweisen. Damit soll ermöglicht werden, die Diskussion über die wünschbare Grösse des Staates auf der Grundlage besserer Information zu führen.

Die Staatsquote

Die Grösse des Staates wird am häufigsten anhand der *Staatsquote* erfasst. Diese Quote setzt die Staatsausgaben in Relation zum Brutto-sozialprodukt. Letzteres fasst die innerhalb eines Landes während eines Jahres erstellten Güter- und Dienstleistungen zusammen; das Sozialprodukt ist ein oft verwendeter und gut geeigneter Indikator zur Erfassung der Höhe der wirtschaftlichen Aktivität. Die Staatsquote ist in Tabelle 1 für einige ausgewählte Industrieländer für die Jahre 1950 und 1977 ausgewiesen (als Prozentanteil am Bruttoinlandprodukt, das die Faktoreinkommen aus dem Ausland nicht einbezieht). Die sieben Länder sind derart aufgeführt, dass oben die Länder mit einer im Jahre 1950 geringen Staatsquote (Schweiz) und unten die Länder mit einer hohen Staatsquote (Grossbritannien) stehen.

Tabelle 1: Die Staatsquote in ausgewählten Ländern, 1950 und 1977

Land	1950	1977	Zunahme
	(in %)		(Prozentpunkte)
Schweiz	19,3	30,4	+11,1
Vereinigte Staaten	20,0	32,6	+12,6
Oesterreich	21,2	39,8	+18,6
Schweden	23,7	55,6	+31,9
Frankreich	26,7	41,8	+15,1
Bundesrepublik	28,3	41,3	+13,0
Grossbritannien	30,2	40,8	+10,6
Median	23,7	40,8	+13

Aus Tabelle 1 ist ersichtlich, dass die Schweiz sowohl 1950 als auch 1977 die *niedrigste Staatsquote* aufweist, dass die Staatsausgaben aber im letzten Jahr bereits über 30 Prozent des Bruttoinlandproduktes ausmachen. Alle anderen Länder (ausser den Vereinigten Staaten) weisen eine weit höhere Staatsquote auf, z. B. Oesterreich und die Bundesrepublik Deutschland rund 40 Prozent. Es wird niemanden erstaunen, dass unter den angeführten Ländern Schweden mit über 55 Prozent die höchste Staatsquote aufweist.

In der Tabelle ist auch die «durchschnittliche» Staatsquote in Form des Medians ausgewiesen. Der Medianwert bezieht sich jeweils auf das in der Mitte liegende Land, z. B. war dies im Jahre 1950 Schweden mit einem Staatsanteil von 23,7 Prozent, 1977 war es Grossbritannien mit 40,8 Prozent. In den 27 Jahren seit 1950 ist somit allgemein ein *deutlicher Anstieg* der Staatsquote festzustellen. In Tabelle 1 ist auch die jeweilige Zunahme der Staatsanteile (in Prozentpunkten) aufgeführt. Die Zunahme war in Grossbritannien und in der Schweiz mit rund 11 Prozent am geringsten, während Schweden eine Zunahme von **32** Prozentpunkten zu verzeichnen hat. In Oesterreich ist der Staatsanteil zwar geringer, aber immerhin auch um rund 19 Prozentpunkte gestiegen.

Aus Tabelle 2 ist ersichtlich, dass der beobachtete allgemeine Anstieg der Staatsquote vor allem auf die starke *Zunahme der Uebertragungen* zurückzuführen ist. Die reale Ressourcen direkt beanspruchenden staatlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen sind hingegen im Vergleich zum Bruttoinlandprodukt weniger stark angestiegen.

In der Schweiz ist die Staatsquote für Güter und Dienste in den 27 Jahren um weniger als 2 Prozentpunkte angestiegen, während die Uebertragungen um etwa 9½ Prozentpunkte zugenommen haben. Die *Transfers* nahmen 1977 mit 17½ Prozent des Bruttoinlandproduktes bereits grösseren Raum ein als die ressourcenbeanspruchenden Staatsausgaben mit einem Anteil von 13 Prozent. Die Verhältnisse in Oesterreich und Deutschland sowie in anderen Industriestaaten liegen ganz ähnlich.

Der Staat gibt seine Mittel für andere Güter und Dienstleistungen als der private Sektor aus. Aus diesem Grund sollte die *unterschiedliche Preisentwicklung* in diesen Bereichen berücksichtigt werden. Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Preise der vom Staat und von den Transferempfängern gekauften Güter und

Tabelle 2: Die Entwicklung des staatlichen Ausgabenanteils für Güter und Dienstleistungen und für Übertragungen, 1950 und 1977. Deutschsprachige Länder

Land	Ausgaben für Güter und Dienste			(in %)	Übertragungen		
	1950	1977	Zunahme		1950	1977	Zunahme
Schweiz	11,2	12,9	+ 1,7		8,1	17,5	+ 9,4
Oesterreich	11,3	17,4	+ 6,1		9,9	22,4	+ 12,5
Bundesrepublik	14,3	20,0	+ 5,7		14,0	21,3	+ 7,3

Dienstleistungen (wie z. B. für Rüstungsgüter) einen überdurchschnittlichen Anstieg zu verzeichnen haben. Ein Teil der Staatsausgaben dient daher ausschliesslich dazu, die gestiegenen Preise auszugleichen, d. h. die Versorgung mit den real zur Verfügung stehenden Gütern und Diensten zu erhalten.

Die Zunahme der realen Staatsquote in Prozentpunkten zwischen 1950 und 1977 ist in Tabelle 3 aufgeführt.

Tabelle 3: Die Zunahme der realen Staatsquote in ausgewählten Ländern zwischen 1950 und 1977

	Zunahme (Prozentpunkte)
Schweiz	+ 10,5
Vereinigte Staaten	+ 8,8
Oesterreich	+ 12,5
Schweden	+ 24,4
Frankreich	+ 11,8
Bundesrepublik	+ 10,0
Grossbritannien	+ 5,6
Median	+ 10,5

Ein Vergleich von Tabelle 3 mit Tabelle 1 zeigt in der Tat, dass in allen Ländern die reale weniger als die nominelle Staatsquote gestiegen ist: Im «Durchschnitt» (Median) der sieben aufgeführten Länder beträgt der Anstieg 10½ Prozentpunkte (gegenüber 13 Prozentpunkten bei der nominellen Staatsquote). In Grossbritannien ist der reale Anstieg weit geringer als der nominelle, hingegen ist in der Schweiz der Unterschied unbedeutend. In unserem Land ist die reale Staatsquote von 19,3 Prozent (1950) auf 29,8 Prozent (1977) gestiegen, d. h. um 10½ Prozentpunkte.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die nominelle und die reale Staatsquote seit 1950 in allen Industrieländern wesentlich gestiegen sind (im Umfang von mehr als zehn Prozentpunkten);

vor allem die staatlichen Übertragungen (Transfers) stark zugenommen haben, während die (ressourcenbeanspruchenden) öffentlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen weniger stark angestiegen sind;

die schweizerische (nominelle und reale) Staatsquote geringer ist als die der anderen Industriestaaten (die nominelle Staatsquote betrug 1977 rund ein Drittel des Bruttoinlandproduktes);

die schweizerische Staatsquote aber etwa im gleichen Masse wie in den anderen Industrieländern zugenommen hat, d. h. die Schweiz sich längerfristig an die Staatsquoten der übrigen Industrieländer annähert.

Anteil des öffentlichen Personals

Die Staatsquoten erfassen nur einen Teil der staatlichen Aktivität (und auch den nur unzureichend): es werden nur diejenigen Tätigkeiten des öffentlichen Sektors berücksichtigt, die sich in Form von Ausgaben niederschlagen. Die staatlich Bediensteten verrichten aber viele andere Aktivitäten, die sich nicht monetär niederschlagen. Aus diesem Grund liegt es nahe, den Umfang des öffentlichen Sektors anhand des Anteils staatlich Bediensteter an der Gesamtbeschäftigung zu erfassen. In Tabelle 4 sind diese Quote für die Jahre 1960 und 1978 sowie deren Zunahme über diesen Zeitraum ausgewiesen. In diesem Anteil sind die öffentlich Bediensteten aller föderativen Gebietskörperschaften und Institutionen enthalten, soweit sie Güter und Dienstleistungen anbieten, die nicht marktmässig gehandelt werden. Die im Verteidigungssektor Beschäftigten sind somit in diesem Staatsanteil enthalten, diejenigen der öffentlichen Unternehmen (die ihre Produkte auf dem Markt verkaufen) ausgeschlossen.

Tabelle 4: Anteil der Staatsbediensteten an der Gesamtbeschäftigung, 1960–1978

Land	1960 (in %)	1978 (in %)	Zunahme (Prozentpunkte)
Schweiz	6,3	10,1	+ 3,8
Bundesrepublik	8,0	14,5	+ 6,5
Oesterreich	10,8	18,3	+ 7,5
Frankreich	12,3	14,3	+ 2,0
Schweden	12,8	28,8	+ 16,0
Vereinigtes Königreich	14,9	21,3	+ 6,4
Vereinigte Staaten	15,7	16,7	+ 1,0
Median	12,3	16,7	+ 4,4

Der Anteil öffentlich Bediensteter an den Gesamtbeschäftigten variiert zwischen beinahe 30 Prozent in Schweden und 10 Prozent in der Schweiz (1978). Im «Durchschnitt» (Median) ist etwa jeder sechste Beschäftigte beim Staat tätig. In den 18 Jahren seit 1960 ist auch dieser Staatsanteil merklich gestiegen. In der Schweiz hat er um rund 4 Prozentpunkte zugenommen, in den Vereinigten Staaten ist der Anteil hingegen praktisch unverändert geblieben. In Oesterreich

und der Bundesrepublik hat die staatliche Beschäftigtenquote um rund 7 Prozentpunkte zugenommen.

Frauen sind im öffentlichen Sektor überproportional vertreten. Der Anteil der Frauen betrug im Jahre 1977 zwischen rund der Hälfte (Oesterreich) und drei Vierteln (Schweden).

Tabelle 5: Beschäftigung von Frauen im öffentlichen Dienst 1977

Land	Anteil an den Gesamtbeschäftigten im öffentlichen Sektor (in %)	Verhältnis des Frauenanteils im öffentlichen Sektor im Vergleich zum Frauenanteil bei der Gesamtbeschäftigung (in %)
Oesterreich	45,3	1,16
Vereinigte Staaten	49,5	1,22
Vereinigtes Königreich	54,3	1,40
Schweden	73,6	1,69
Norwegen	65,7	1,67

Aus Tabelle 5 ist ersichtlich, dass diese Prozentanteile *höher als im privaten Bereich* sind. Die Frauenquote im öffentlichen im Vergleich zum privaten Bereich beträgt in Oesterreich rund 1,2 und liegt bei den skandinavischen Ländern (Schweden, Norwegen) bei 1,7. Es kann daher davon gesprochen werden, dass der öffentliche Sektor in den westlichen Industrieländern von den Frauen mindestens quantitativ «dominiert» wird, wenn auch — wie im privaten Sektor — der Anteil der Frauen in höheren Positionen noch immer relativ klein ist.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass *der Anteil der beim Staat Beschäftigten im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung in den meisten Ländern (eine Ausnahme sind die Vereinigten Staaten) deutlich gestiegen ist:*

die Schweiz eine im Vergleich zu anderen Ländern *niedrige staatliche Beschäftigtenquote* aufweist (rund 10 Prozent), diese aber seit 1960 zugenommen hat;

im öffentlichen Bereich besonders *viele Frauen* tätig sind.

Auswirkungen der staatlichen Aktivität

Eine dritte Möglichkeit, den Umfang des Staates zu erfassen, besteht darin, die *Auswirkungen* der staatlichen Aktivität zu messen. Dieser Ansatz steckt erst in den Kinderschuhen. Der moderne Staat beeinflusst den privaten Bereich auf so mannigfache Art und Weise, dass eine *umfassende Messung* (zumindest gegenwärtig) *ausgeschlossen* ist. Es gibt erst wenige Versuche, die Wirkungen einiger ausgewählter Zweige staatlicher Aktivität auf die private Wirtschaft zu erfassen.

Die bisherigen empirischen Studien befassen sich vorwiegend mit den durch die öffentliche Tätigkeit der privaten Wirtschaft aufgebürdeten *Kosten*. Eine Untersuchung für Handwerksbetriebe in Niedersachsen und Westfalen (BRD) hat z. B. ergeben, dass der Staat das regelmäßige Ausfüllen von 187 *verschiedenen Formularen* fordert. Davon beziehen sich je 50 auf den Bereich der Sozialversicherung und der Statistik, 48 auf Steuern und 40 auf laufende Angelegenheiten. In einem Handwerksbetrieb von durchschnittlicher Grösse (sieben Beschäftigte) werden zwei Drittel der Arbeitskraft eines Angestellten durch diese Hilfsarbeiten für die staatliche Verwaltung beansprucht. Die Kosten betragen etwa die *Hälfte des Bruttogewinnes* eines Durchschnittsbetriebs.

Amerikanische Studien haben sich besonders mit den *Auswirkungen der staatlichen Regulierung* auseinandergesetzt. Betrachtet wurden z. B. staatliche Interventionen auf dem Gebiet der Energieversorgung (Oel, Gas, Elektrizität). Die Untersuchungen sind zu dem Schluss gelangt, dass der Nutzen dieser Regulierungen für die Abnehmer gering, hingegen die Kosten (insbesondere in Form höherer Preise) beträchtlich sind. Neben diesen Studien für ganz bestimmte Bereiche staatlicher Regulierung ist auch versucht worden, die *Gesamtkosten* der Regulierung auf der Bundesebene in den Vereinigten Staaten zu messen. In Tabelle 6 sind die direkten und indirekten Kosten für das Jahr 1976 aufgeführt.

Tabelle 6: Direkte und indirekte Kosten der Regulierung

	Bundesebene der Vereinigten Staaten 1976, in Mia. \$
direkte administrative Kosten	3,2
indirekte Belastung des privaten Sektors	62,9
Gesamtkosten der Regulierung auf Bundesebene	66,1

Aus dieser Tabelle ist ersichtlich, dass die *Hauptkosten* der Regulierung in der *Belastung der privaten Wirtschaft* bestehen. Sie sind im Vergleich zu den administrativen Kosten der Regulierungstätigkeit rund zwanzigmal grösser. Die Gesamtkosten der Regulierung auf der amerikanischen Bundesebene von 66 Milliarden Dollar pro Jahr sind grössenmässig etwa 17 Prozent des amerikanischen Bundesbudgets und 3,6 Prozent des amerikanischen Bruttosozialprodukts.

Eine andere Schätzung, die zusätzliche Bereiche der Regulierung berücksichtigt und überdies auch die von *Bundesstaaten* durchgeführte Regulierung *einschliesst*, kommt sogar auf Kosten von 160 Milliarden Dollar (für das Jahr 1976) oder 9,4 Prozent des Bruttosozialprodukts. Es muss betont werden, dass die beiden zuletzt genannten Studien sich ausschliesslich mit der *Kostenseite* staatlicher Regulierung befassen, (mögliche) positive Auswirkungen somit nicht berücksichtigen.

Die Auswirkungen staatlicher Aktivität auf *einzelne Personen* in der Bevölkerung sollten ebenfalls berücksichtigt werden. Dazu eignen sich möglicherweise Befragungen. So wurde etwa für die Bundesrepublik für das Jahr 1978 festgestellt, dass zwei Drittel der Bevölkerung mit der öffentlichen Verwaltung «im allgemeinen» zufrieden sind, dass sich aber 48 Prozent der Personen ohne Berufserfahrung und immerhin noch 12 Prozent der Angestellten und Beamten gegenüber der staatlichen Verwaltung «entfremdet» fühlen. Gar 80 Prozent der Befragten geben an, dass sie durch die Unverständlichkeit der Amtssprache belastet werden.

Aus diesen Ausführungen wird deutlich, dass bis heute *quantitativ* nur *wenig* über die Auswirkungen staatlicher Aktivität *bekannt* ist und dass die bis jetzt vorliegenden Daten nur einen kleinen Ausschnitt aus dem Gesamtgeschehen zu erfassen vermögen. Die Studien zeigen aber einen vielversprechenden Weg auf, wie die Grösse des öffentlichen Sektors über die Staats- und Beschäftigungsquoten hinaus erfasst werden kann.