

Die Staatsquote – ein schwierig zu interpretierender Indikator

von

Carsten Colombier

Die Staatsquote wird als ein wichtiger Indikator für das Ausmass der staatlichen Aktivität in einer Volkswirtschaft betrachtet. Für Ökonomen und Politiker ist die Staatsquote gewöhnlich der Anknüpfungspunkt für den Versuch die optimale Höhe der Staatstätigkeit zu bestimmen. Allerdings liegt die Crux der Debatte über die optimale Höhe der Staatsquote v.a. darin, dass sich aus wissenschaftlicher Sicht kein optimales Niveau bestimmen lässt, was an dieser Stelle nicht weiter erörtert werden soll. Eine weitere Schwierigkeit dieses Indikators ergibt sich aus seiner Bezeichnung, die leicht zu Fehlinterpretationen führen kann. So besteht aufgrund des Suffixes „Quote“ vielfach die Annahme, dass die Staatsquote den Anteil der Staatstätigkeit an der wirtschaftlichen Leistung ausdrückt. Dass die Staatsquote nur ein Verhältnis beschreibt, wird im Folgenden erläutert.

Die Staatsquote entspricht dem Verhältnis zwischen den Staatsausgaben und der erbrachten Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft, z. Zt. gemessen durch das nominale BIP – zuvor durch das nominale BSP, für ein bestimmtes Jahr. Dabei werden die Staatsausgaben zur Ermittlung der Staatsquote gemäss volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR) wie folgt berechnet:¹

A) Der Staatsquotenzähler

Gesamtausgaben - Abschreibungen - Finanzströme (z.B. Investitionsdarlehen)²

Der Abzug der Abschreibungen von den Gesamtausgaben entspricht gemäss den Angaben des Bundesamts für Statistik (BFS) einer internationalen Konvention, um Manipulationen der Kennziffer über die Zuordnung von Abschreibungen auf

¹ Durch die Einführung des ESVG 95 haben sich gewichtige Änderungen für die Abgrenzung des Sektors „Staat“ ergeben. Im ESVG 95 werden nun die Spitäler, die Pensionskassen, die Schweizerische Unfallversicherung (SUVA) und die Krankenkassen im Sektor „Finanzielle Kapitalgesellschaften“ erfasst, da mindestens 50% ihrer Produktionskosten durch Markterlöse gedeckt werden. Daher gelten diese Einrichtungen, die Sozialversicherungen bereitstellen, als Marktproduzenten. Damit umfasst der Sektor „Staat“ gemäss ESVG 95 den Bund, die Kantone, die Gemeinden, die AHV, die IV, die EO, die ALV und die Mutterschaftsversicherung des Kantons Genf.

verschiedene Jahre auszuschalten. Finanzströme werden nicht berücksichtigt, da angenommen wird, dass sie den Haushalt nur vorübergehend belasten. Zur Ermittlung derjenigen Ausgabengruppen, die nicht Bestandteil des nominalen BIP, also des Staatsquotennenners, sind, wird das Ausgabenaggregat unter A) nun etwas detaillierter ausgedrückt:

B) Der detaillierte Staatsquotenzähler:³

Öffentlicher Konsum gemäss VGR + Verkäufe von Gütern + öffentliche Bruttoinvestitionen gemäss VGR – Abschreibungen gem. VGR + Transfers + Passivzinsen

mit:

- Öffentlicher Konsum: = Personalausgaben + Käufe von Gütern (Vorleistungen) – Verkäufe von Gütern.
- Öffentliche Bruttoinvestitionen:= Nettozugang an Sachkapital (Erwerbungen – Verkäufe)+ Nettozugang an Wertsachen + Vorratsveränderungen.
- Transfers: = Subventionen, Monetäre Sozialleistungen (Transfers an private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbscharakter), Erstattungen der Sozialversicherungen, Vermögenstransfers (z.B. Investitionszuschüsse) und sonstige laufende Transfers (z.B. laufende Transfers an internationale Organisationen).

Will man den Anteil der Staatsausgaben und damit der Staatstätigkeit am BIP berechnen, so muss die Summe aus dem öffentlichen Konsum und den öffentlichen Bruttoinvestitionen, welche die Abschreibungen enthalten, herangezogen werden. Somit werden die Transfers der öffentlichen Hand sowie die Passivzinsen nicht mehr berücksichtigt und die Abschreibungen wieder in die Berechnung einbezogen. Der Anteil der Staatsausgaben am BIP, der als „echte“ Staatsquote bezeichnet werden soll, ergibt sich dann wie folgt:

² Bei den Finanzströmen handelt es sich um Kredite, die durch den Staat gewährt werden. Falls diese nicht zurückgezahlt werden, werden sie als Subventionen verbucht.

C) Die „echte“ Staatsquote:

[Öffentlicher Konsum gem. VGR + öffentliche Bruttoinvestitionen gem. VGR]/ BIP

Die „echte“ Staatsquote ist von der Verwendungsseite der VGR her definiert und gibt darüber Auskunft wie viel Produktionsfaktoren der Staat durch seine Nachfrage in Anspruch nimmt, um Güter bereitzustellen. Beträgt die „echte“ Staatsquote z.B. 100%, werden alle Produktionsfaktoren vom Staat beschäftigt und es liegt eine sozialistische Planwirtschaft vor.

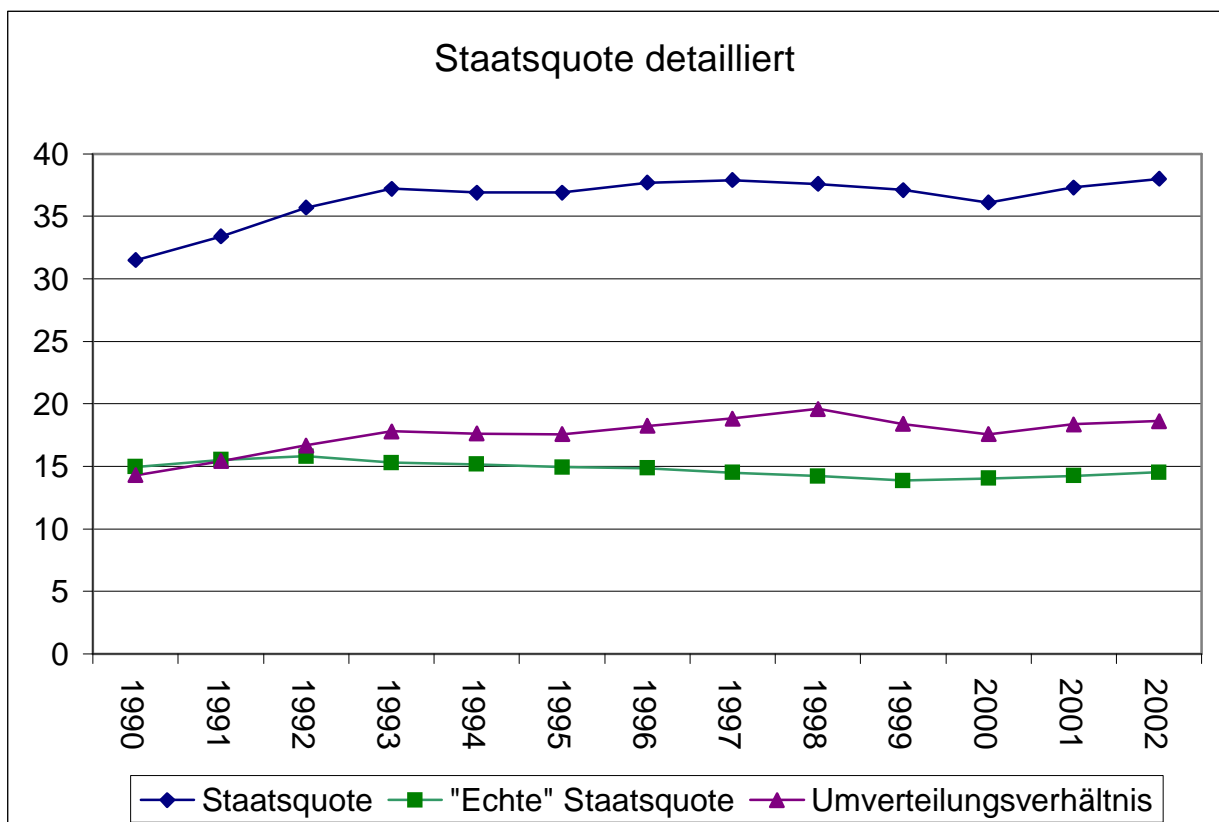
Hingegen bedeutet ein Verhältnis von 100% im Fall der gewöhnlich verwendeten Staatsquote nicht, dass die betrachtete Volkswirtschaft ein planwirtschaftliches System darstellt. Dies ist v.a. darauf zurückzuführen, dass die Transfers nicht im BIP enthalten sind. Zum Beispiel werden die Sozialleistungen durch die Konsolidierung der Einkommenskonti der privaten Haushalte und des Staats eliminiert. Folglich enthält der Nenner der Staatsquote einen Teil der Staatsausgaben, den öffentlichen Konsum und die öffentlichen Investitionen, die Bestandteil des BIP sind, während ein anderer Teil, die Transfers, nicht zur Berechnung des BIP herangezogen wird (s. unter B)). Darüber hinaus werden im Zähler der Staatsquote verwendungsseitige – öffentlicher Konsum und öffentliche Investitionen – des BIP und entstehungsseitigen Komponenten des BIP – die Passivzinsen - addiert, was der Konzeption der VGR widerspricht. Aus der obigen Argumentation wird deutlich, dass die Staatsquote nur darüber Auskunft geben kann wie viele Aktivitäten der Staat im Verhältnis zur erbrachten wirtschaftlichen Leistung in einer Periode entfaltet. Hingegen ist die Staatsquote kein Indikator für die Inanspruchnahme der Ressourcen einer Volkswirtschaft.

Zudem ist es problematisch Staatsaktivitäten mit unterschiedlichen Zielen in einem Aggregat zu erfassen. Während die Konsum- und Investitionsausgaben des Staates in der Regel zur Bereitstellung staatlicher Güter dienen, werden die Transfers gezahlt, um eine von der Gesellschaft gewünschte Umverteilung des durch den Markt generierten Einkommens zu erzielen. Somit werden die Staatsaktivitäten, die am Allokationsmechanismus des Marktes und diejenigen, welche am Marktergebnis

³ Hier sei erwähnt, dass der öffentliche Konsum gemäss VGR und die öffentliche Investitionen gemäss VGR z. Zt. jeweils **nicht** den laufenden Ausgaben gemäss Finanzstatistik und den Investitionsausgaben gemäss Finanzstatistik entsprechen.

anknüpfen, miteinander vermengt. Folglich ist es naheliegend statt eines aggregierten Indikators, wie der Staatsquote, Indikatoren getrennt nach allokativen und stabilitätsorientierten sowie distributiven Staatsausgaben anzugeben. Daher ist es empfehlenswert die Staatsquote in eine „echte“ Staatsquote und ein Umverteilungsverhältnis zu separieren, welches das Ausmass der Umverteilung im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistung erfasst.

Abbildung 1: Staatsquote detailliert



Quellen: BFS, EFD.

In Abbildung 1 ist die Aufteilung der Staatsquote in die „echte“ Staatsquote und das Umverteilungsverhältnis angegeben.⁴ Die Betrachtung der „echten“ Staatsquote macht deutlich (s. Abbildung 1, untere Linie), dass die Inanspruchnahme der volkswirtschaftlichen Ressourcen durch den Staat in der Schweiz seit Beginn der 90er-Jahre nicht zugenommen hat. Somit ist die Schweizer Volkswirtschaft zu Beginn des neuen Jahrtausends nicht weniger marktwirtschaftlich organisiert als zu Anfang der

⁴ Neben diesen beiden Bestandteilen enthält die Staatsquote noch den Anteil der Passivzinsen am BIP, der jedoch aufgrund seines geringen Gewichts nicht in der Grafik angegeben ist. Seit 1991 liegt dieses Verhältnis, das eine „echte“ Quote darstellt, bei ca. 2% .

90er-Jahre, was aus der Entwicklung der Staatsquote nicht ersichtlich ist. Die Aufteilung der Staatsquote zeigt weiterhin auf, dass das Ausmass an Umverteilung insbesondere in den Jahren von 1990 bis 1993 von 15% auf 20% zugenommen hat (s. Abbildung 1, mittlere Linie). Nach 1993 ist die Umverteilung im Verhältnis zum BIP mit rd. 21% relativ stabil geblieben.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Staatsquote nur über ein Verhältnis zwischen staatlicher Aktivität und wirtschaftlicher Leistung in einer Volkswirtschaft berichtet. Weder die Inanspruchnahme der volkswirtschaftlichen Ressourcen wird durch die Staatsquote angegeben, noch wird adäquat zwischen unterschiedlichen Zielsetzungen staatlicher Aktivität differenziert. Schliesslich sei noch erwähnt, dass die Ermittlung der Staatsquote gemäss internationalem Standard auf der im ESVG 95 vorgenommene Definition des Staatssektors beruht. Dadurch sind jedoch die Staatsquoten zwischen verschiedenen Ländern nicht vollständig vergleichbar, da z.B. die Bereitstellung einiger obligatorischer Versicherungen in manchen Staaten wie der Schweiz durch Marktproduzenten erfolgt (s. Fn. 1).

Exkurs: Zum Verhältnis von öffentlicher Finanzstatistik und VGR⁵

Die drei Hauptaggregate öffentliche Investitionen, Staatskonsum und Transferzahlungen, aus denen die Staatsquote ermittelt wird, werden z.Zt. mit unterschiedlichen Methoden berechnet. Während die öffentlichen Investitionen durch einen Top-Down-Ansatz direkt aus der VGR ermittelt werden, sind der öffentliche Konsum und die Transfers Produkte eines Bottom-up-Ansatzes der auf der Finanzstatistik basiert. Dabei erfolgen die Berechnungen durch das BFS. Im Fall der öffentlichen Investitionen bricht das BFS die für die gesamte Schweiz produktionsseitig ermittelten Investitionen anhand BFS-interner Schlüssel auf die einzelnen Sektoren der VGR und somit auch auf den Staatssektor herunter. Somit spielen die in der Finanzstatistik ausgewiesenen Investitionen keine Rolle für die Berechnung der öffentlichen Investitionen gemäss VGR. Hingegen werden der öffentliche Konsum und die Transfers aus den Vierstellern, d.h. der vierten Gliederungsebene, der Finanzstatistik ermittelt. Dies ist ein schwierig nachvollziehbares und wenig transparentes Verfahren. Aus diesen Gründen ist es z.Zt. nicht möglich eine

⁵ Die Ausführungen des Exkurses basieren auf Informationen von André Schwaller von der Finanzstatistik.

Kreuztabelle zwischen der Finanzstatistik und der VGR für die Ermittlung der Staatsquote zu erstellen.

Dies wird sich jedoch mit der Einführung des Neuen Rechnungsmodells (NRM) - vorerst jedoch nur auf Bundesebene - ändern. Das NRM sollte die Erstellung einer öffentlichen Finanzstatistik gemäss den Rechnungslegungsgrundsätzen des Government Finance Statistics Manual 2001 ermöglichen, so dass die öffentliche Finanzstatistik dann in weiten Teilen konsistent zum aktuellen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sein wird (SNA 93, ESGV 95). Mit der Einführung des NRM sind Programme vorgesehen, die ausgehend vom NRM die Staatsquote auf der Bundesebene berechnen sollten, sofern die Anforderungen der Finanzstatistik erfüllt sein werden. Mit dem NRM sollte also in Zukunft ein Instrument zur Verfügung stehen, mit welchem sich die Rechenwege für finanzpolitische Kennziffern gemäss VGR, die auf der Bundesrechnung basieren, klar nachvollziehen lassen.

Schliesslich ist zu konstatieren, dass die gegenwärtig ermittelte Staatsquote eine Schätzung darstellt, da i) die öffentlichen Investitionen als Residuum der gesamtschweizerischen Investitionen ermittelt werden und ii) die Finanzstatistik nicht vollständig mit den Prinzipien der VGR kompatibel ist. Das NRM soll dazu beitragen, die Bundesrechnung und die Finanzstatistik weiter an die internationalen Standards anzupassen.⁶

⁶ Schwaller A. (2003), Neues Rechnungsmodell Bund (NRM) Nachbearbeitung Grundmodell – BPR; Bericht über die Anforderungen der Finanzstatistik an das NRM Bund, unter Mitarbeit von P. Chardonnens und E. Etter, EFV.