

Ist die Höhe der Staatsquote schuld an der Schweizer Wachstumsschwäche?

Ob die Höhe der Staatsquote das Wirtschaftswachstum in der Schweiz behindert, ist eine kontrovers diskutierte Frage. Eine Untersuchung für die Schweizer Kantone weist einen negativen Zusammenhang zwischen Staatsquote und Wachstum aus. Dabei zeigt sich, dass dies auf die laufenden Ausgaben zurückzuführen ist, nicht aber auf die Investitionsausgaben. Bei der wirtschaftspolitischen Interpretation des negativen Zusammenhangs ist zu beachten, dass eine Feedback-Beziehung zwischen der Staatsquote und dem Wachstum besteht: Die Staatsquote beeinflusst das Wachstum, wie auch umgekehrt das Wachstum einen Einfluss auf die Staatsquote ausübt. Es ist schwierig, die Kausalität zweifelsfrei zu bestimmen.¹

Die Schweiz gehört im OECD-Raum zu jenen Staaten, die das geringste Wirtschaftswachstum aufweisen. Von 1970 bis 2000 betrug für unser Land die durchschnittliche reale Wachstumsrate pro Kopf (gemessen am Pro-Kopf-Bruttoinlandprodukt) gerade einmal 1% pro Jahr. Im Vergleich dazu wuchsen die USA jährlich um 2,2%, Deutschland um 2,0% und Irland um 4,3%. Langfristig engt das schwache Wachstum den finanziellen Handlungsspielraum der Schweiz ein und verschärft damit die Verteilungsprobleme. Der demografische Wandel stellt ab 2015 eine zusätzliche Herausforderung dar. Ab diesem Zeitpunkt wird die Erwerbsbevölkerung in der Schweiz zu sinken beginnen und damit die Wachstumsdynamik unserer Volkswirtschaft weiter hemmen. In einer Position mit relativ hohem Wohlstand stellt sich die Frage, wie auf die kommenden Herausforderungen adäquat zu antworten ist.

Der Wachstumsbericht des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements (2002) und der Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe «Wachstum» (2003) orten einen Hauptgrund für die Wachstumsschwäche im fehlenden Wettbewerb auf dem Schweizer Binnenmarkt. Während sich die international ausgerichteten, exportorientierten Firmen wettbewerbsfähig zeigen, bleiben die binnenwirtschaftlich fokussierten Unternehmen gegen Wettbewerb von aussen geschützt. Letzteren fehlt damit der Preis- und Innovationsdruck, sodass sich im Inland nur eine geringe Wachstumsdynamik entfalten kann.

Ein weiterer Hauptgrund für die magere Wachstums-Performance der Schweiz liegt gemäss Brunetti (2003) im Anstieg der Staats-

quote. Tatsächlich wird seit einigen Jahren verschiedentlich davor gewarnt, dass die Ausdehnung der Staatsquote in der Schweiz das Wirtschaftswachstum hemme. Die Diskussion beschränkt sich aber nicht nur auf die Schweiz. Ähnliche Diskussionen können in Schweden², Deutschland³, Frankreich, Belgien⁴ und in vielen anderen Ländern verfolgt werden.

Warum die Grösse des Staatssektors das Wirtschaftswachstum beeinflusst

Der Einfluss der staatlichen Fiskal- und Ausgabenpolitik auf das Wachstum

In der *neoklassischen Wachstumstheorie* üben fiskalpolitische Instrumente – erwähnt seien hier die Steuerbelastung oder die Staatsausgaben – keinen Einfluss auf die langfristige Wachstumsrate einer Volkswirtschaft aus. Änderungen der Steuerquote sowie der Spar- und Investitionsquote führen nach dieser Theorie nur kurzfristig zu einer Veränderung der Wachstumsrate der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, bis sich die Volkswirtschaft wieder bei einem neuen Gleichgewicht eingependelt hat.⁵

Mit der Entwicklung *endogener Wachstumsmodelle*⁶ hat sich diese Sicht der Erklärung des Wirtschaftswachstums geändert. Fiskalpolitische Instrumente und Institutionen können sehr wohl einen Einfluss auf die langfristigen Wachstumsraten einer Volkswirtschaft ausüben. Produktivitätsfortschritte durch den Einsatz physischen Kapitals sowie die Akkumulation von Humankapital und der technologische Fortschritt führen zu nicht abnehmenden Skalenerträgen in der Produktion und gestatten einer Volkswirtschaft langfristig anhaltendes Wachstum. Der Einsatz und die Akkumulation von Kapital, Wissen und Technologie werden durch Investitionsentscheidungen privater, profitorientierter Akteure vorgenommen. Die fiskalpolitischen Entscheidungen des Staats beeinflussen die langfristigen Wachstumsraten einer Volkswirtschaft daher durch den Effekt der Besteuerung auf private Investitions-, Spar- und Arbeitsentscheidungen. In ähnlichem Sinne führen auch die Entscheidungen der Ausgabenpolitik zu langfristigen Wachstumseffekten, weil die Ausgaben jeweils durch entsprechende Einnahmenbeschlüsse finanziert werden müssen.



Dr. Christoph A. Schaltegger
Wirtschaftspolitischer Berater, Eidg. Steuerverwaltung, Bern; Lehrbeauftragter Universität St. Gallen; Crema Center for Research in Economics, Management and the Arts, Basel

1 Dieser Beitrag entstand im Rahmen einer Anfrage von Nationalrat Jean-Noël Rey an den Bundesrat. Der BAK Basel Economics sei für die Bereitstellung der kantonalen Wachstumsdaten gedankt.

2 Vgl. Agell/Lindh/Ohlsson 1999.

3 Vgl. Sinn 2003.

4 Vgl. Drèze/Malinvaud 1994.

5 Kurzfristig kann in diesem Zusammenhang gemäss Barro und Sala-i-Martin (1995) immerhin bedeuten, dass über eine Periode von 25 bis 35 Jahren erst die Hälfte der Abweichung ausgeglichen ist.

6 Vgl. Romer 1986.

Hohe Ausgabenquoten werden gelegentlich auch dadurch verursacht, dass *Transferzahlungen* an nicht konkurrenzfähige Wirtschaftszweige und Unternehmen gewährt werden. Solche Industriezweige sehen sich in der Regel mit einem hohen Konkursrisiko und verzerrten Investitionsanreizen konfrontiert. Es fehlen einerseits die Gewinnanreize in den entsprechenden Branchen und damit die Wachstumsimpulse aus diesen Wirtschaftszweigen. Andererseits provoziert der Staat durch seine Unterstützung weitere Transferbegehren. Ausserdem unterstützen hohe Transferzahlungen – neben den Empfängern der Subventionen – auch noch eine Lobby, die sich für die gezielte Ausrichtung der Transfers einsetzt. Die Tätigkeit der Lobbys ist aus volkswirtschaftlicher Sicht ein Wohlfahrtsverlust, weil ihrer Tätigkeit keine produktive Leistung, sondern nur eine Umverteilung schon erwirtschafteter Einkommen gegenübersteht. Basiert die Ausdehnung der Staatstätigkeit auf strukturhaltenden Transferzahlungen, bleiben die Wachstumsimpulse für die Volkswirtschaft aus.

Sozialversicherungen und Wachstum

Gelegentlich wird argumentiert, dass Länder mit hohen Staatsquoten ihre Sozialversicherungen im Regelfall nach dem Umlageverfahren finanzieren. Folgt man Feldstein (1996), so zeichnen sich Länder mit einem Kapitaldeckungsverfahren – im Unterschied zum Umlageverfahren – durch höhere Spar- und Investitionsquoten aus. Der Grund dafür besteht nicht etwa darin, dass beim Kapitaldeckungsverfahren mehr Kapital akkumuliert würde als im Umlageverfahren, sondern dass die Anreize zur effizienten Anlage der Vermögenswerte höhere Kapitalrenditen auslösen. Gemäss dieser Argumentation folgt aus dem Kapitaldeckungsverfahren ein langfristiger Wachstumsimpuls. Die Resultate und Implikationen von Feldsteins Analyse sind jedoch nicht unumstritten.

Negativer Wachstumsimpuls durch die Schattenwirtschaft

Letztlich hat die Grösse der Staatstätigkeit auch einen Einfluss auf den Umfang der Schattenwirtschaft. Schneider und Enste (2000) schätzen, dass der Anstieg der Steuer- und Sozialversicherungsbeiträge 45–55% des Anstiegs der Schattenwirtschaft zu erklären vermag. Das Ansteigen der Schattenwirtschaft behindert das wirtschaftliche Wachstum einer Volkswirtschaft. Tätigkeiten im Schatten sind zwar auch wachstumswirksam, verursachen aber hohe Transaktionskosten. Es sind dies u.a. Kosten zur Tarnung schattenwirtschaftlicher Tätigkeiten, Kosten der Unsicherheit, wie die Gesetze durchgesetzt werden, sowie Kosten

der Kontrolle und Fahndung. Diese Kosten würden bei Tätigkeiten in der legalen Wirtschaft nicht anfallen. Dementsprechend könnten die dafür aufgewendeten Mittel wachstumswirksamer eingesetzt werden.

Gibt es eine optimale Staatsquote?

Im Gegensatz zu den erwähnten Argumenten muss die Staatsquote nicht zwingend einen negativen Effekt auf das Wirtschaftswachstum auslösen. Eine Erhöhung der Staatsquote kann durchaus auch mit einem Wachstumsimpuls einhergehen. Einerseits kann eine Erhöhung der staatlichen Ausgaben bei tiefem Ausgangsniveau zu einem Wachstumsimpuls führen, weil sich ein positiver Multiplikatoreffekt aus den öffentlichen Investitionen entfaltet. Die zusätzliche Belastung durch Steuern wird dann mehr als kompensiert. Beispielsweise führt der Aufbau eines verlässlichen und glaubwürdigen Rechtssystems dazu, dass die Eigentumsrechte definiert und durchgesetzt werden können. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass gewinnorientierte private Investoren überhaupt unternehmerisch aktiv werden.

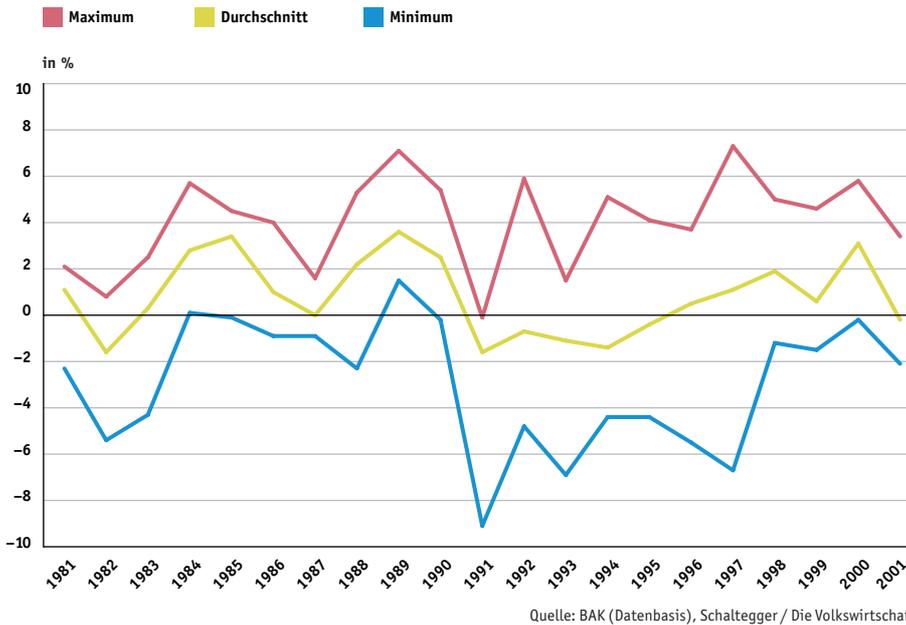
Nimmt man die wachstumshemmenden und -treibenden Aspekte der Staatstätigkeit zusammen, so liegt der Schluss nahe, dass es eine für das Wirtschaftswachstum optimale Staatsquote gibt. Diese kann jedoch für verschieden geartete Länder ein durchaus unterschiedliches Ausmass annehmen. Die Aussagekraft der Staatsquote als Massstab staatlichen Handelns ist jedoch von beschränkter Bedeutung. Wichtige qualitative Aspekte der Leistungserstellung bleiben genauso unberücksichtigt wie die Frage der Regulierung. Ob eine Reduktion der Staatsquote durch Privatisierung staatlicher Unternehmen tatsächlich einen Wachstumsimpuls auslöst, hängt nämlich entscheidend von der Art der Regulierung des Markts ab. So lassen sich Beispiele glücklicher Privatisierungen (z.B. im Bereich der Telekommunikation) als auch solche gescheiterter Vorhaben (z.B. Bahnreform in Grossbritannien) anfügen.

Unterschiedliche Wirkungen der staatlichen Ausgaben in reichen und in armen Ländern

Seit der Entwicklung endogener Wachstumsmodelle haben sich zahlreiche empirisch orientierte Analysen mit der Frage beschäftigt, ob der Staatssektor einen Einfluss auf die Wachstumsrate einer Volkswirtschaft ausübt. Im Speziellen war die empirische Arbeit von Barro (1991) einflussreich. Beruhend auf einem umfangreichen Querschnitt von Ländern weist er empirische Belege dafür aus, dass die Grösse des Staatssektors einen wachstumshemmenden Einfluss auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit hat. Die Resultate wurden durch verschiedene weitere

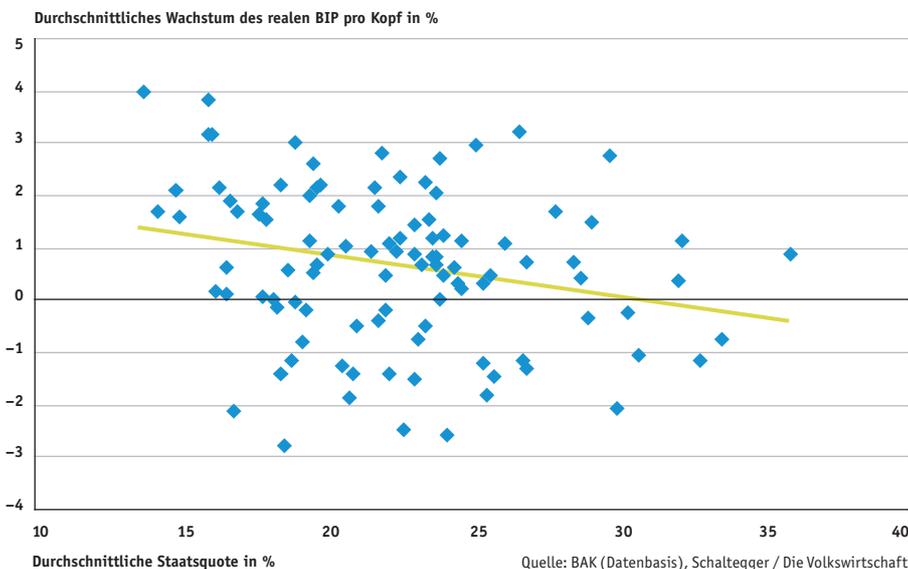
Grafik 1

Wachstumsunterschiede unter den Schweizer Kantonen, 1981–2001 (Wachstum reales BIP pro Kopf, in %)



Grafik 2

Zusammenhang zwischen Staatsquote und Wachstum für 26 Schweizer Kantone (Jahresdurchschnitte von drei Fünfjahresperioden und einer Sechsjahresperiode, 1981–2001)



Studien bestätigt.⁷ Andere Studien wiederum bestreiten, dass dieser negative Zusammenhang zwischen Staatsquote und Wachstum tatsächlich robust ist.⁸

Neben unterschiedlichen Auffassungen zum richtigen empirischen Modell für die Untersuchung der Fragestellung scheiden sich die Analysen auch in der Auffassung, welches die richtige Zusammensetzung des Datensets ist. Fölster und Henrekson (2001) argumentieren beispielsweise, dass eine Mischung des Datensets aus reichen und armen Ländern problematisch ist, da theoretisch kein linearer Zusam-

menhang zwischen Staatsquote und Wachstum besteht. Ein Indiz dafür kann sein, dass die Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben zwischen reichen und armen Ländern sehr verschieden ist. Mehr als 80% der Ausgaben reicher Länder werden in Bereichen getätigt, die in den theoretischen Modellen nicht als Wachstumstreiber identifiziert werden. Bei armen Ländern nehmen dagegen potenziell wachstumstreibende Ausgaben typischerweise mehr als die Hälfte der Gesamtausgaben in Anspruch. Daher ist auch davon auszugehen, dass Ausgaben in reichen Ländern einen anderen Wachstumseffekt erzielen als in armen Ländern. Slemrod (1995) empfiehlt aus diesen Gründen bei den empirischen Untersuchungen die Verwendung getrennter Stichproben. Unter Berücksichtigung dieses Einwands gelangt die Studie von Fölster und Henrekson für eine Stichprobe von 23 OECD-Staaten über die Zeitperiode von 1970 bis 1995 zum Ergebnis, dass die Höhe der Staatsquote in reichen Ländern tatsächlich einen negativen Einfluss auf die Wachstumsraten der Wirtschaft ausübt.⁹

Die Ergebnisse für die Schweiz

Es fragt sich hier, ob und inwiefern die eben erwähnten Ergebnisse auch auf die Schweiz übertragbar sind. Oder mit anderen Worten: Wie ist der Zusammenhang zwischen Staatsquote und Wachstum in der Schweiz zu beurteilen?

Negativer Zusammenhang zwischen Staatsquote und Wachstum für die Schweizer Kantone

Wie *Grafik 1* zeigt, fielen die Wachstumsraten unter den Kantonen während der 20-jährigen Zeitspanne 1981–2001 sehr unterschiedlich aus. Das stärkste Wirtschaftswachstum über diese Periode hinweg verzeichnete der Kanton Basel-Stadt mit einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme des realen BIP pro Kopf von über 2%, gefolgt vom Kanton Zug mit einem Wert von etwas unter 2%. Das schwächste Wachstum wies der Kanton Nidwalden aus, dessen reales BIP pro Kopf im Jahresdurchschnitt um mehr als 0,5% schrumpfte.

Im Weiteren stellt sich nun die Frage, ob ein systematischer Zusammenhang zwischen den unterschiedlichen Raten des Wirtschaftswachstums in den Schweizer Kantonen und der Höhe der Staatsquote besteht. Aus dem Streudiagramm der *Grafik 2* ist eine leicht negative Korrelation über die Periode 1981–2001 ersichtlich.¹⁰

Dieser Befund sagt jedoch noch nichts über die Robustheit des Ergebnisses aus, da aus theoretischer Sicht die Staatsquote nur einen Erklärungsfaktor unter anderen für das wirtschaftliche Wachstum darstellt. Deshalb muss untersucht werden, ob der Einfluss der Staats-

7 Vgl. Vedder/Gallaway 1998, Fölster/Henrekson 2001, Romero de Ávila/Strauch 2003, Holcombe/Lacombe 2004, Bernholz 2004.

8 Vgl. hierzu Atkinson 1995, Slemrod 1995, Agell et al. 1999.

9 Doch auch dieses Resultat blieb nicht unwidersprochen, wie etwa die Studie von Agell et al. (2003) zeigt.

10 Vgl. dazu auch Wallart 2004.

quote in einer Mehrfachregression – also unter Berücksichtigung weiterer wichtiger Faktoren für das Wirtschaftswachstum – statistisch signifikant ist.

Da in der Wachstumstheorie die Akkumulation von physischem Kapital, Arbeitskräften und Humankapital als entscheidend wichtig für das Wachstum erachtet wird, sollten diese Faktoren bei der Beurteilung des Effekts der Staatsquote auf das Wirtschaftswachstum berücksichtigt werden. Ferner ist zu beachten, dass mit steigendem Reichtum die Wachstumsraten einer Volkswirtschaft abnehmen; das ursprüngliche Niveau des Sozialprodukts stellt somit einen zusätzlichen Erklärungsfaktor für das Wachstum dar. Es handelt sich dabei um die so genannte Konvergenz- oder Catch-up-These.¹¹

Unterschiedliche Interpretation der Resultate für die Schweizer Kantone

Inwiefern beeinflussen die Staatsquoten die Wachstumsraten der Kantone, wenn diese oben erwähnten weiteren Wachstumsfaktoren in die empirische Analyse einfließen?

Schaltegger und Torgler (2004) betrachten den Einfluss der Staatsquote auf das Wachstum in den Schweizer Kantonen in einer Mehrfachregression. Da die Schätzung des Einflusses der Staatsquote auf das Wachstum einige technische Fragen aufwirft, verwenden die Autoren hierfür unterschiedliche Prozeduren und Sensitivitätsanalysen. Betrachtet man die geschätzten Koeffizienten der Staatsquote über alle unterschiedlichen Schätzprozeduren, so bleibt der negative Zusammenhang relativ robust über die letzten 20 Jahre. Unterteilt man überdies die Staatsquote nach den Ausgaben der laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung, so wird deutlich, dass der negative Zusammenhang zwischen der Staatsquote und dem Wirtschaftswachstum für die Ausgaben der laufenden Rechnung, nicht aber für die Investitionsrechnung gilt. Das heisst, die Struktur der Staatsausgaben ist entscheidend. Damit unterstützen die empirischen Resultate die theoretischen Argumente, wonach vor allem *die Transferausgaben die Wachstumsdynamik einer Volkswirtschaft hemmen*; für die Investitionsausgaben ist dies dagegen nicht der Fall.

Es muss aber betont werden, dass bei der wirtschaftspolitischen Interpretation dieser Resultate Vorsicht geboten ist. *Erstens* weist Kirchgässner (2004) zu Recht darauf hin, dass eine Feedback-Beziehung zwischen Staatsquote und Wirtschaftswachstum besteht. Um von einer Reduktion der Staatsquote tatsächlich einen Wachstumsimpuls erwarten zu können, muss die Wirkungsrichtung eindeutig sein; es ist aber ausserordentlich schwierig, die Kausalität zweifelsfrei zu bestimmen. Für Kirchgässner ist die Umkehrkausalität von der wirtschaftlichen Entwicklung auf die Staats-tätigkeit sogar plausibler.

Zweitens wird bei der Staatsquote eine Aggregatsbetrachtung vorgenommen, die wenig Information für dahinter liegende, tatsächlich relevante Faktoren für das Wirtschaftswachstum bietet. Aspekte wie etwa die Effizienz des Staatssektors und die Struktur der Staatsausgaben werden durch die Staatsquote nur sehr ungenau oder gar nicht abgebildet. Auch über institutionelle Aspekte der Wirtschafts- und Finanzpolitik – so etwa die Frage der konkreten Ausgestaltung von Privatisierungen sowie Aspekte von Regulierung, Deregulierung oder Re-Regulierung – gibt die reine Aggregatsbetrachtung ebenfalls nur ein sehr ungenaues Bild ab. Diese Faktoren üben jedoch vermutlich einen entscheidenderen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum aus, als dies aus der blossen Höhe der Staatsquote ersichtlich ist.

11 Vgl. Barro/Sala-i-Martin 1992.

Kasten 1

Literatur

- Agell, J./Lindh, T./Ohlsson, H. (1999): Growth and the Public Sector: A Reply, in: *European Journal of Political Economy* 15, 359–366.
- Agell, J./Ohlsson, H./Skogmann Thoursie, P. (2003): Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries: A Comment, in: *European Economic Review*.
- Atkinson, A.B. (1995): The Welfare State and Economic Performance, in: *National Tax Journal* 47, 171–198.
- Barro, R.J./Sala-i-Martin, X. (1992): Convergence, in: *Journal of Political Economy* 100, 223–251.
- Barro, R.J. (1991): Economic Growth in a Cross Section of Countries, in: *Quarterly Journal of Economics* 106, 407–443.
- Bernholz, P. (2004): Der Wettbewerb der Systeme: Arten, Interaktionen und Folgen, in: Schaltegger, C.A. und Schaltegger, S.C. (Hrsg.): *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Zürich, vdf.
- Brunetti, A. (2003): Hat die Schweiz ein langfristiges Wachstumsproblem?, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 31. Mai/1. Juni 2003.
- Dreze, J.H./Malinvaud, E. (1994): Growth and Employment: The Scope for a European Initiative, in: *European Economy* 1, 77–106.
- Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (2002): *Der Wachstumsbericht: Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik*.
- Feldstein, M. (1996): The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform, in: *American Economic Review* 86, 1–14.
- Fölster, S./Henrekson, M. (2001): Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries, in: *European Economic Review* 45, 1501–1520.
- Holcombe, R.G./Lacombe, D.J. (2004): The Effect of State Income Taxation on per Capita Income Growth, in: *Public Finance Review* 32, 292–312.
- Interdepartementale Arbeitsgruppe «Wachstum» (2003): *Massnahmen für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik*.
- Kirchgässner, G. (2004): Zum Zusammenhang zwischen staatlicher Aktivität und wirtschaftlicher Entwicklung, in: *Jahresbericht 2004 der Kommission für Konjunkturfragen*.
- Romer, P.M. (1986): Increasing Returns and Long-Run Growth, in: *Journal of Political Economy* 99, 500–521.
- Romero de Ávila, D./Strauch, R. (2003): *Public Finances and Long-Term Growth in Europe – Evidence from a Panel Data Analysis*, ECB Working Paper No. 246.
- Schaltegger, C.A./Torgler, B. (2004): Growth Effects of Public Expenditure on the State and Local Level: Evidence from a Sample of Rich Governments, *Crema Center for Research in Economics, Management and the Arts*.
- Schneider, F./Enste, D.H. (2000): Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences, in: *Journal of Economic Literature* 38, 77–110.
- Singh, R.J./Weber, R. (1997): The Composition of Public Expenditure and Economic Growth: Can Anything be Learned from Swiss Data?, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 133, 617–634.
- Sinn, H.-W. (2003): Der kranke Mann Europas: Diagnose eines Kathedersozialisten, *Deutsche Rede 2003*, Neuhardenberg, Brandenburg.
- Slemrod, J. (1995): What Do Cross-Country Studies Teach About Government Involvement, Prosperity, and Economic Growth?, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 2, 373–431.
- Wallart, N. (2004): Taille de l'Etat et croissance économique, in: *Revue Economique et Sociale* 1, 2004.