



Wie viel Staat sollen wir uns leisten?

Der Staat lebt nicht nur für seine Bürger, sondern vor allem auch von ihnen. Er darf sich deshalb nicht den Launen der Partikularinteressen unterordnen, sondern muss Ordnungsrahmen für die Interessen aller sein. Gastkommentar von Christoph A. Schaltegger

Hat der Bund ein Ausgaben- oder ein Einnahmenproblem? Die derzeitige Debatte um Entlastungen des Bundeshaushalts ist mehr als Buchhaltung auf dem Basar der Ansprüche. Es ist eine Debatte um die grundsätzliche Frage: Wie viel Staat sollen wir uns leisten?

Um diese Frage zu beantworten, ist es zunächst sinnvoll, ein paar Daten sprechen zu lassen. Der Bundeshaushalt umfasst heute 85 Milliarden Franken, was leicht mehr als 10 Prozent des Sozialprodukts umfasst und damit rund 9500 Franken an Ausgaben pro Kopf und Jahr bedeutet. Seit 1990 haben sich die Ausgaben real verdoppelt. Über die Jahre nimmt der Bundeshaushalt durchschnittlich um 2 Prozent an Umfang zu – was seit 2003 im Einklang mit der Schuldenbremse ist, aber die Regulierungsdynamik nicht abbildet.

Und Regulierung ist die grosse Schwester des Budgets, die den Verhandlungsspielraum zusehends einengt. Ist die Bundesebene damit eher schlank und unterdotiert oder doch schwergewichtig und übergreifend? Sollte der Bund die sich anbahnenden strukturellen Defizite zur Einhaltung der Schuldenbremse also mithin über Steuererhöhungen oder Ausgabenreduzierungen finanzieren?

Marktversagen überwinden

Einige meinen, diese Frage müsse man den Demoskopen überlassen. Ist die Frage der richtigen Staatsgrösse – die Frage, ob jetzt Ausgaben gesenkt oder Steuern erhöht werden sollen – also einfach eine politische Ausmarchung, die sich entlang von ideologischen Dogmen und ihren aktuellen Mehrheiten bewegt? Hat die Frage, wie viel Staat wir uns leisten sollen, also keinen wissenschaftlichen Gehalt?

Die Antwort darauf ist klar: nein. Nein, weil es in der Wirtschaftspolitik um mehr als die Bereit-

Es besteht die latente Gefahr, dass der Staat zur Beute der Vertreter von Spezialinteressen wird.

stellung eines Instrumentenkastens für die Regierung wie zu Zeiten der fürstlichen Kameralisten geht. Nein, weil ein simples Abbilden des politischen Zeitgeistes keine Antwort darauf liefert, wie stark sich Gesellschaften einem Staat unterwerfen sollten. Nein, weil die komplexen Checks and Balances im Staat ihre Begründung in der Legitimation staatlichen Handelns finden. Das ist mehr als eine Meinungsfrage.

Tatsächlich gibt es eine recht klare Richtschnur, was Aufgabe des Staates ist und was nicht. Wir alle unterwerfen uns dem demokratischen Rechtsstaat, weil er uns Leistungen bieten kann, die wir ohne ihn nicht bereitstellen können. Staatsleistungen sind kategorial verschieden von privaten Leistungen. Bei solchen öffentlichen Leistungen geht es um die Überwindung von Marktversagen – der Markt stellt nicht bereit, was allen dient und was alle nutzen können, ohne für die Kosten der Nutzung individuell aufzukommen.

Die Maxime staatlicher Leistungen ist: «von allen – für alle». Und worin Märkte versagen, ist auch bei grosszügiger Auslegung ziemlich eindeutig. Nämlich von den Klassikern der inneren und äusseren Sicherheit über natürliche Monopole im Bereich der Infrastruktur bis hin zum modernen Sozialstaat, der in Notfällen allen unter die Arme greift.

Natürlich ändern sich die Rahmenbedingungen, und damit muss sich auch die Rolle des Staates anpassen. Die Prioritätensetzung ergibt sich aus der Problemanalyse und ist eine politische Aufgabe. Die sicherheitspolitische Diskussion, die nach dem angeblichen Ende der Geschichte beim Fall der Berliner Mauer in den Hintergrund getreten ist, ist heute mit den geopolitischen Herausforderungen etwa wieder im Vordergrund.

Dies bedeutet aber auch, dass überall dort, wo die Märkte spielen und nicht versagen, die

Kräfte von Angebot und Nachfrage Wohlfahrt und Wahlfreiheit der Gesellschaft vergrössern. Das ist bereits bei Adam Smith nachzulesen, die formale Herleitung wurde gar mit dem Nobelpreis ausgezeichnet. Fazit: Wir wollen uns nicht einem Staat unterwerfen, der, von Steuerzahlern finanziert, seine ureigenen Aufgaben vernachlässigt und in der Privatwirtschaft zugunsten gut vernetzter, politisch opportuner Akteure wildert. «Von allen – für einige»: Das ist die Maxime des Klientelismus.

Schauen wir uns die Dynamik im Bundeshaushalt und in seinen Subventionen an. Im Jahr 2024 beträgt das Subventionsvolumen auf Schweizer Bundesebene rund 48,8 Milliarden Franken. Dies entspricht etwa 60 Prozent der laufenden Bundesausgaben und über 6 Prozent der gesamten Wirtschaftsleistung der Schweiz. Trotz Schuldenbremse sind die Subventionen im letzten Jahrzehnt um über 30 Prozent gestiegen – die Wirtschaft um 20 Prozent.

Ein ähnliches Bild zeigt sich im Eigenbereich des Bundes: Die Zunahme der Personalausgaben des Bundes seit 2008 beträgt im Durchschnitt 2,6 Prozent pro Jahr für derzeit knapp 43 000 Personen. Und dies bei einem Lohnniveau, das im Durchschnitt 12 Prozent über jenem in der Privatwirtschaft liegt – viele Staatsangestellte, überdurchschnittlich bezahlt.

Fiskalische Allmende

Ist dieses beachtliche Staatswachstum notwendig? Ist dieses Wachstum sinnvoll? Ist dieses Wachstum mit einer entsprechenden Zunahme des Marktversagens zu erklären? Nein, denn neben dem Marktversagen als Grund für staatliches Engagement gibt es in der Realität auch das Staatsversagen. Das heisst: Es besteht die latente Gefahr, dass der Staat zur Beute der Vertreter von Spezialinteressen wird. Die Zunahme der Staatsaktivität erklärt sich hier dadurch, dass der Staat – indem er sich für alle möglichen sachfremden Ansprüche einspannen lässt – einer eigenen Logik folgend zur Ausdehnung tendiert.

Zu nennen ist hier vor allem die «Tragik der öffentlichen Allmende», wenn es um Verhandlungen im öffentlichen Budget geht. «Freedom in a commons brings ruin to all.» Das Problem der fiskalischen Allmende tritt immer dann auf, wenn der Nutzen aus dem staatlichen Haushalt auf bestimmte Gruppen von Wählern konzentriert ist, die Finanzierungskosten jedoch über allgemeine Steuern auf die Bevölkerung breit verteilt werden.

Es entsteht also eine Asymmetrie zwischen Ausgaben- und Einnahmenverantwortung, bei der starke Anreize bestehen, eigene Projekte durch andere mitfinanzieren zu lassen. Die Begünstigten fragen dann so lange spezifische Leistungen für die eigene Klientel nach, bis deren zusätzlicher Nutzen für sie gerade ihren zusätzlichen Kosten entspricht. Einen Grossteil der Kosten haben aber in Form von allgemeinen Steuern auch jene zu tragen, die sich von den Leistungen keinen Nutzen versprechen. In der Summe werden mehr Leistungen nachgefragt, als es der Zahlungsbereitschaft der Bürger entspricht. Mit der Konsequenz, dass die Staatsausgaben übermässig wachsen.

Die Möglichkeit der Staatsverschuldung erlaubt es zusätzlich, die Finanzierung solcher Ausgaben noch breiter zu streuen, nämlich auch auf zukünftige Steuerzahler auszudehnen. Dadurch nimmt die Nachfrage der verschiedenen am politischen Prozess beteiligten Gruppen nach Staatsausgaben weiter zu, das öffentliche Budget wird noch mehr überdehnt, und im Extremfall ruiniert dieser Prozess den Staatshaushalt als öffentliche Allmende.

Schutz der gemeinsamen Kasse

Kurzum, der Staat lebt nicht nur für seine Bürger, sondern auch von ihnen. Die Frage, die sich in jedem Gemeinwesen stellt, ist also nicht nur jene nach dem Staat, den die gerade dominante, womöglich von ihm profitierende Mehrheit will. Die Frage ist vielmehr, welche Aufgaben der Staat übernehmen soll. Es ist dies die Frage nach einer grundsätzlichen Ordnungspolitik: Wollen wir einen Staat, der sich den Launen der Partikularinteressen unterordnet – oder sehen wir ihn als Ordnungsrahmen für die Interessen aller? Es geht um den Schutz der gemeinsamen Kasse vor dem ungehemmten Zugriff der Politik durch inklusive Regeln.

Viele übersehen übrigens, dass aufgrund der hohen Ergiebigkeit der Bundessteuern auch die Schuldenbremse zu einer Ausdehnung der Staatsquote neigt, wenn keine Budgetunterschreitungen die Ausgaben auf das Wirtschaftswachstum drücken. Die Einhaltung der Schuldenbremse ist also bereits eine freigiebige Richtschnur für die Ausgabenpolitik der kommenden Jahre. Mindestens diese Regel sollte beachten, wer einen Staat will, der für alle da ist – und nicht für einige.

Christoph A. Schaltegger ist Professor für politische Ökonomie und Direktor des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik an der Universität Luzern.