

Europäische Sozialwissenschaftliche Studien
European Social Science Studies

Herausgeber: Peter Flora

Jürgen Kohl

Staatsausgaben in Westeuropa

Analysen zur langfristigen Entwicklung
der öffentlichen Finanzen

Jürgen Kohl, Dr. phil., geb. 1946, ist seit 1979 wissenschaftlicher Assistent für Sozialpolitik an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld. Studienaufenthalt an der Universität Bergen, Studium der Soziologie, Politischen Wissenschaft und Volkswirtschaftslehre in Frankfurt, Bielefeld und Mannheim. Veröffentlichungen u. a. als Mitautor des Soziologischen Almanach, hg. von E. Ballerstedt und W. Glatzer, Frankfurt 1975 und 1979, und des Datenhandbuchs von P. Flora: State, Economy and Society in Western Europe 1815–1975, Frankfurt/London/Chicago 1983/1985.

Campus Verlag
Frankfurt/New York

1985

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	17
Einleitung	19
A. THEORETISCHE ANSÄTZE ZUR ANALYSE DER LANGFRISTIGEN ENTWICKLUNG DER ÖFFENTLICHEN AUSGABEN	
1. Die Diskussion um das "Gesetz der wachsenden Staatsausgaben "	26
1.1 WAGNERS "Gesetz der zunehmenden Staatstätigkeit"	26
1.2 Zur Interpretation und Kritik des WAGNERSchen Gesetzes	32
1.3 Zur empirischen Überprüfung des WAGNERSchen Gesetzes	38
1.4 Schlußfolgerungen	44
2. Determinanten der Entwicklung der öffentlichen Ausgaben: eine vergleichende Übersicht	47
2.1 Ein heuristisches Modell: drei Analyseebenen, drei Untersuchungsperspektiven	48
2.2 Sozio-ökonomische Ebene	55
2.2.1 - Nachfrage-Perspektive	55
2.2.2 - Finanzierungs-Perspektive	64
2.2.3 - Angebots-Perspektive	67
2.3 Ideologisch-kognitive Ebene	71
2.3.1 - Nachfrage-Perspektive	72
2.3.2 - Finanzierungs-Perspektive	77
2.3.3 - Angebots-Perspektive	82
2.4 Politisch-institutionelle Ebene	86
2.4.1 - Nachfrage-Perspektive	86
2.4.2 - Finanzierungs-Perspektive	97
2.4.3 - Angebots-Perspektive	103
2.5 Von Erklärungsfaktoren zu Erklärungsansätzen: ein Beispiel	109

3.	Paradigmatische Erklärungsansätze	115	1.	Entwicklungsmuster der öffentlichen Ausgaben in den Staaten Westeuropas	187
3.1	Funktionalistische Ansätze	116	1.1	Deutschland, die Schweiz und Österreich	188
3.2	Kybernetische Ansätze	122	1.2	Frankreich und Italien	195
3.3	Konflikttheoretische Ansätze	126	1.3	Niederlande und Belgien	201
3.4	Elemente eines integrierten sozioökonomisch-politischen Ansatzes	132	1.4	Großbritannien und Irland	206
4.	Historische Entwicklungsmodelle	144	1.5	Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland	210
4.1	Staatsausgaben im Kontext der wirtschaftlichen Entwicklung	145	2.	Die Entwicklung im internationalen Vergleich: Gemeinsamkeiten und Unterschiede	219
4.1.1	ROSTOWs Konzeption universeller politischer Probleme	145	2.1	Wachstum und Strukturwandel der Staatsausgaben	219
4.1.2	Staatsausgabenentwicklung in den Stadien des wirtschaftlichen Wachstums	148	2.2	Zentralisierungs- oder Dezentralisierungstendenzen?	233
4.2	Staatsausgaben im Kontext der politischen Entwicklung	157	2.3	Niveaushiebungseffekte durch Kriege?	242
4.2.1	Die Konzeption politischer Entwicklungskrisen	157	3.	Tendenzen und Probleme der Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Nachkriegszeit	253
4.2.2	Institutionalisierung politischer Partizipation und Staatsausgabenentwicklung	161	3.1	Wirtschaftswachstum und Ausgabenentwicklung	254
4.3	Vergleichende Charakteristik der beiden Entwicklungsmodelle	167	3.2	Die Rolle der Sozialausgaben	265
B.	KOMPARATIVE ANALYSEN ZUR ENTWICKLUNG DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN IN WESTEUROPA		3.3	Der Einfluß der politischen Zusammensetzung der Regierungen	278
0.	Exkurs: Methodische Probleme	171	3.4	Finanzpolitische Antworten auf das Ausgabenwachstum	286
0.1	Abgrenzung des öffentlichen Sektors	173	3.5	Fazit und Ausblick	297
0.2	Ausgaben- und Einnahmen-Konzepte	176	Anmerkungen		301
0.3	Bezugsgrößen zur Relativierung der Ausgabenentwicklung	179	Tabellenanhang		314
0.4	Klassifikationen der Funktionalstruktur	183	Literaturverzeichnis		329

EINLEITUNG

Die "Finanzkrise des Staates" ist in den vergangenen Jahren zu einem zentralen Thema politischer Kontroversen geworden. "Grenzen des Sozialstaates" bzw. des Steuerstaates werden beschworen, eine "übermäßige Staatsverschuldung" wird beklagt, die womöglich zur "Unregierbarkeit" des Staates führen würden - und dies nicht nur in Deutschland, sondern in den meisten demokratischen Industriegesellschaften des Westens.

Vor diesem Hintergrund erscheint es einerseits naheliegend, eine empirisch fundierte Vorstellung von der historischen Entwicklung der Staatsausgaben und von den Gemeinsamkeiten und Unterschieden im Vergleich der westeuropäischen Länder gewinnen zu wollen. Andererseits mag man sich fragen, worin der Nutzen einer derartigen Untersuchung für die Analyse oder gar "Lösung" der thematisierten Probleme liegen mag.

Was man von einer solchen vergleichenden empirischen Untersuchung langfristiger Entwicklungstendenzen erwarten kann, ist sicher nicht unmittelbare Nutzanwendung, weder im Sinn der ideologischen Rechtfertigung vorgefaßter Wertungen der Staatstätigkeit noch im sozialtechnologischen Sinn der Ableitung konkreter politischer Handlungsrezepte. Sie kann jedoch dazu dienen, sich die aktuellen Krisenerscheinungen als vorläufigen Endpunkt längerfristiger Entwicklungsprozesse zu vergegenwärtigen und auch, das Ausmaß gegenwärtiger Probleme historisch zu relativieren. Sie könnte auch den Blick schärfen für die Variationsbreite nationaler Entwicklungsmuster und für die Spezifika des Entwicklungsverlaufs des eigenen Landes. Indem die Studie die Entwicklung der Staatsausgaben nicht nur empirisch-statistisch zu dokumentieren, sondern auch (wie unvollkommen auch immer) theoretisch zu erklären sucht, sollte sie auch dazu anregen, deren Ursachen und Bedingungen in größeren historischen Zusammenhängen zu reflektieren. Dies mag wiederum dazu beitragen, Möglichkeiten und

Grenzen der politischen Steuerbarkeit in der Gegenwart angemessener einzuschätzen.

Angesichts dessen ist es nachgerade erstaunlich, welch geringe Beachtung lange Zeit bis in die Gegenwart das sowohl praktisch-politisch relevante wie politiktheoretisch eigentlich zentrale Thema der Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der sozialwissenschaftlichen Forschung gefunden hat. Zwar haben "Entwicklungsgesetze" der öffentlichen Ausgaben eine gewisse Tradition, namentlich in der deutschen Finanzwissenschaft. Das WAGNERSche "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit", das POPITZsche "Gesetz der Anziehungskraft des zentralen Etats" und das BRECHTSche "Gesetz der progressiven Parallelität von Bevölkerungsmassierung und Aufgabenvermehrung" gehören zu den klassischen Theoremen der Lehre von den öffentlichen Ausgaben (vgl. LITTMANN 1977). Dennoch: die breite historische Perspektive, die Entwicklung der öffentlichen Finanzen als Ausdruck der Staatstätigkeit im Kontext der gesellschaftlich-politischen Entwicklung ihrer Zeit zu sehen, wie sie den Kathedersozialisten und Vertretern der historischen Schule der Nationalökonomie Adolph WAGNER oder auch Gustav SCHMOLLER in seinen "Historischen Betrachtungen über Staatenbildung und Finanzentwicklung" (1909) noch geläufig war, fand keine Fortsetzung in einer sich zur ökonomischen Spezialdisziplin und "Kunstlehre" verengenden Finanzwissenschaft.

Erst nach dem Ersten Weltkrieg wird in den Arbeiten des marxistischen Finanztheoretikers Rudolf GOLDSCHIED und des liberal-sozialistischen Ökonomen Joseph SCHUMPETER die Frage nach dem Verhältnis von "Staat, öffentlichem Haushalt und Gesellschaft" (so der Titel einer Arbeit von GOLDSCHIED, 1926) wieder aufgenommen und trotz divergierender politischer Temperamente übereinstimmend die Fruchtbarkeit der finanzsoziologischen Perspektive für die Analyse des modernen Staates betont:

"Die Finanzen sind einer der besten Angriffspunkte der Untersuchung des sozialen Getriebes, besonders, aber nicht ausschließlich, des politischen ... Sowohl in der ursächlichen Bedeutung - insofern als staatsfinanzielle Vorgänge ein wichtiges Element des Ursachenkomplexes jeder Veränderung sind - als auch in ihrer symptomatischen Bedeutung - insofern als alles, was geschieht,

sich in der Finanzwirtschaft abdrückt" (SCHUMPETER 1918, zitiert nach HICKEL 1976:332).

"Das wichtigste Kapitel der Finanzsoziologie bildet die Untersuchung des Verhältnisses zwischen öffentlichen Finanzen und Staat", wobei "die Funktion des Staates sich in der Hauptsache nach der Struktur seines Haushalts richtet, ... das Budget gleichsam das aller verbrämenden Ideologie entkleidete Gerippe des Staates darstellt" (GOLDSCHIED 1926, zitiert nach HICKEL 1976:256).

Doch auch diese Arbeiten bleiben weithin Episode im Rahmen der Finanzwissenschaft und werden auch von der Politikwissenschaft nicht weiter rezipiert. Nichts belegt dies deutlicher als die späte "Wiederentdeckung" dieser jetzt schon klassischen Arbeiten nach einem halben Jahrhundert (vgl. HICKEL 1976), als sich in den 70er Jahren das Interesse an finanzsoziologischen Fragestellungen neu belebt. Die öffentlichen Finanzen, das staatliche Budget werden als ein zentraler Gegenstand der makrosoziologischen und politischen Theoriebildung begriffen - im Rahmen ganz unterschiedlicher grundlagentheoretischer Orientierungen.

In seinem programmatischen Aufsatz "The Shape of Political Theory to Come: From Political Sociology to Political Economy" plädiert MITCHELL (1969) für eine Reorientierung der politischen Analyse. Er fordert eine Verlagerung des theoretischen Fokus von der Input-Seite und den institutionellen Strukturen des politischen Prozesses (Wahlen, Parteien, etc.) zur Output-Seite in Gestalt bestimmter Politiken ("policies"), die es zu erklären und in ihren Konsequenzen zu analysieren gelte. "Political theory must provide us with explanations of the choices both individuals and entire political systems make with regard to the allocation of their scarce resources among competing objectives" (1969:108). Und er fordert, die öffentlichen Haushalte, in denen die Ressourcenallokation als Ergebnis kollektiv-politischer Entscheidungsprozesse sich dokumentiert, zum Gegenstand auch international vergleichender Analysen zu machen. Die leitenden Fragestellungen dieser "Neuen Politischen Ökonomie" formuliert er in Analogie zu den Grundfragen der Ökonomie (1969:104):

1. Wie groß ist das öffentliche Budget bzw. das Volumen öffentlicher Güter und Dienstleistungen?

2. Wie ist das öffentliche Budget zusammengesetzt, oder welche Güter werden in welchen Mengen produziert?
3. Wie ist die "politische Arbeitsteilung" (sc. im Hinblick auf die Produktion öffentlicher Güter) organisiert?
4. Wie werden öffentliche Güter und Dienstleistungen verteilt und Einkommen umverteilt? (1)

Auf der anderen Seite ist auch in der Tradition der marxistischen Politischen Ökonomie die Rolle des Staates in zahlreichen Varianten der "Ableitung von Staatsfunktionen" aus der kapitalistischen Gesellschaft und Ansätzen zur Rekonstruktion einer materialistischen Staatstheorie neu zu bestimmen versucht worden. Allerdings bewegen sich diese Funktionsbestimmungen zumeist auf einer abstrakt begrifflichen Ebene und sind infolgedessen mit der empirisch-historischen Analyse der öffentlichen Finanzen nur schwer zu vermitteln (2). Wo jedoch die analytischen Kategorien empirisch offen für konkrete Analysen der Staatstätigkeit und der öffentlichen Haushalte fruchtbar gemacht werden, werden oft ganz ähnliche, zumindest kompatible Interpretationsansätze verfolgt: "Das Volumen und die Zusammensetzung der Regierungsausgaben und die Verteilung der Steuerlast werden nicht durch die Gesetze des Marktes determiniert, sondern sie spiegeln vielmehr die sozialen und ökonomischen Konflikte zwischen Klassen und Gruppen wider und werden durch diese strukturell bestimmt" (O'CONNOR 1974:10). Eine empirisch gehaltvolle Analyse nach diesem Ansatz setzt die Beantwortung der obigen Forschungsfragen von MITCHELL offensichtlich voraus.

Die Renaissance der Finanzsoziologie hängt gewiß auch, ähnlich wie am Ende des Ersten Weltkrieges, mit den aktuellen Krisenerscheinungen auf dem Gebiet der Staatsfinanzen und der sozio-ökonomischen und politischen Entwicklung im allgemeinen zusammen. Darüber hinaus scheint sie mir aber auch ein Indiz für die gewachsene reale Bedeutung der Staatstätigkeit sowohl für individuelle Lebensverhältnisse wie für die gesellschaftliche Entwicklung zu sein, dafür, daß - in BELLS Worten - "the basic allocative power is now political rather than economic" (BELL 1974:34). Um so gravierender macht sich in seiner Sicht der Mangel bemerk-

bar, daß wir über keine integrierte Theorie der Ökonomie und Politik der öffentlichen Finanzen, keine Soziologie der strukturellen Konflikte zwischen Klassen und sozialen Gruppen in Fragen der Besteuerung verfügen (1974:30). Vor allem aber fehlt es, möchte ich hinzufügen, trotz in den letzten Jahren sich häufender Krisendiagnosen, an einer systematischen empirischen Erforschung der öffentlichen Finanzen (insbesondere in historischer Perspektive), die zuallererst die erklärungsbedürftigen Tatbestände herausarbeitet und andererseits die Überprüfung selbst einfacher und partieller theoretischer Aussagen und Behauptungen gestattet.

Aus dieser Einschätzung des gegenwärtigen Forschungsstandes und seiner Defizite leiten sich Zielsetzung und Aufbau der vorliegenden Arbeit ab. Zum einen will sie einen Beitrag leisten zu einer interdisziplinär angelegten sozialwissenschaftlichen Theorie der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Ausgaben. Und sie will zum anderen die Erforschung der historischen Entwicklung der Staatsausgaben in Westeuropa auf eine neue empirische Basis stellen und exemplarisch Möglichkeiten der vergleichenden Analyse aufzeigen.

Der Rekurs auf WAGNERS "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" dient der Vergegenwärtigung der Problematik solcher Entwicklungsgesetze sowohl in theoretischer wie in empirischer Hinsicht und beleuchtet zugleich die perspektivische Verengung der darauf sich beziehenden empirischen Forschung.

Die Darstellung "theoretischer Ansätze zur Analyse der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Ausgaben" (Teil A) wird in mehreren Schritten unter sich ergänzenden Problemerspektiven angegangen: Zunächst wird aus der Durchsicht der disparaten und heterogenen Literatur aus dem ökonomisch-finanzwissenschaftlichen und dem politikwissenschaftlich-makrosoziologischen Bereich ein systematisierender Überblick über Erklärungsfaktoren und Hypothesen zur Entwicklung der öffentlichen Ausgaben gegeben. Sodann versuche ich, Grundgedanken dreier sozialwissenschaftlicher Paradigmen auf das Problem der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen anzuwenden und aus der Erörterung

ihrer Implikationen einen eigenen integrierten Ansatz zu entwickeln. Schließlich werden im Anschluß an allgemeine Theorien der wirtschaftlichen bzw. politischen Entwicklung zwei "historische Entwicklungsmodelle" skizziert, die die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in den Kontext der sozioökonomischen und politischen Entwicklung Westeuropas stellen und damit zugleich Möglichkeiten einer vergleichenden empirischen Überprüfung eröffnen.

Im empirischen Teil B werden auf der Basis einer 13 Länder Westeuropas umfassenden vergleichenden Datensammlung zur Entwicklung von Höhe und Struktur der öffentlichen Ausgaben im Zeitraum der letzten 100 - 150 Jahre erste komparative Analysen vorgelegt. Es versteht sich angesichts des Umfangs und der Komplexität eines solchen Unternehmens fast von selbst, daß diese Analysen sowohl den im ersten Teil gespannten weiten Rahmen von Fragestellungen und Hypothesen als auch die in der erstellten Datensammlung liegenden Analysemöglichkeiten nur zum geringeren Teil ausschöpfen können. Sie können und wollen dies nur in exemplarischer Weise tun.

Nach einem Exkurs über die wichtigsten Probleme des empirisch-methodischen Vorgehens bei der Erstellung der Datensammlung wird einleitend in einer deskriptiven Analyse die Entwicklung der Staatsausgaben in den einzelnen Ländern bzw. Ländergruppen Westeuropas an Hand ausgewählter Indikatoren (und Schaubilder) dargestellt. Angesichts des bisherigen recht lückenhaften und auf wenig vergleichbare nationale Fallstudien sich beschränkenden Forschungsstandes scheint mir bereits eine solche statistische Rekonstruktion einen nicht gering zu schätzenden Informationswert in sich selbst zu haben.

In einer zweiten Gruppe von Analysen werden einige zentrale Hypothesen zur langfristigen Entwicklung einer ansatzweisen Überprüfung im internationalen Vergleich unterzogen. Verschiedene Aspekte der Dynamik der Ausgabenentwicklung werden dabei untersucht:

- die modellhafte Rekonstruktion des Wachstums und Strukturwandels der Ausgaben,

- Zentralisierungstendenzen in der Verteilung der Ausgaben (und Ressourcen) auf die staatlichen Ebenen, sowie
- die von PEACOCK und WISEMAN (1967) aufgestellte These der durch Kriege ausgelösten Niveauverschiebungseffekte.

Im abschließenden Kapitel wende ich mich den Entwicklungstendenzen der Staatsausgaben nach dem Zweiten Weltkrieg zu. Hier stehen der Zusammenhang der Ausgabenentwicklung mit der wirtschaftlichen Entwicklung, die Rolle der Sozialausgaben, die Bedeutung unterschiedlicher Regierungskonstellationen für die Ausgabenentwicklung sowie die Entwicklung der Budgetdefizite im Vordergrund.

Gegenstand der Analysen ist also die langfristige Entwicklung der Staatsausgaben, ihre Wachstumsmuster und Strukturveränderungen - nicht eine allgemeine Theorie des Staatsinterventionismus oder des Wohlfahrtsstaates (obgleich sie hierzu vielleicht einen Beitrag leisten können). Die Interpretation der empirischen Befunde bleibt darum im allgemeinen "datennah", was mitunter den Stil der Darstellung etwas beeinträchtigen mag. Doch scheint mir dies angesichts des Forschungsstandes der angemessenerer Weg, wenn man der Gefahr entgegen will, die Aussagekraft des empirischen Materials zu überziehen. Die vorgelegten Analysen sind sicher nur erste Schritte; doch bleibt zu hoffen, daß sie den Weg bereiten helfen für weitere (spezifischer oder umfassender angelegte) vergleichende Analysen auf diesem Feld der empirischen Makrosoziologie.

B. KOMPARATIVE ANALYSEN ZUR ENTWICKLUNG DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN IN WESTEUROPA

0. EXKURS: METHODISCHE PROBLEME

Angesichts einer umfangreichen Literatur über ungelöste methodische Probleme der Abgrenzung und Messung der Staatstätigkeit (STUDENSKI 1958, BOMBACH 1975, LITTMANN 1975, BÜCH 1976) sowie der zahlreichen Warnungen vor den Fallstricken internationaler Finanzvergleiche (MENGEN/BRENDOW 1960, BEROLZHEIMER, 1976, HEDT-KAMP 1976) muß es als ein kühnes Unterfangen erscheinen, dennoch die Erstellung einer vergleichenden Datensammlung über die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in einem Dutzend westeuropäischer Länder über einen Zeitraum von 100 Jahren und länger zu wagen. Doch wie anders sollen die zahlreichen, oft kontroversen Hypothesen über diesen zentralen Bereich gesellschaftlich-politischer Entwicklung geprüft, wie sollen auch nur einfache Behauptungen über die Entwicklung von Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben (ohne weitergehenden Erklärungsanspruch) einer Klärung nähergebracht werden? So problematisch solche Versuche einer quantitativen Bestimmung und Messung in manchen Details auch sein mögen – die theoretische und praktisch-politische Relevanz des Gegenstandes scheinen mir eine pragmatische Behandlung auftretender methodischer Probleme zu rechtfertigen. Es wäre m.E. fatal, wenn die oft akribischen methodischen und statistischen Diskussion und die daraus resultierenden kritischen Einwände zum Warten auf "perfekte", allseits befriedigende Lösungen (ver)föhren würden, und damit letztlich zur Abstinenz in der empirischen Erforschung des Gegenstandes.

Immerhin zeigen die nicht wenigen Studien über die Entwicklung der öffentlichen Finanzen seit dem Ausgang des letzten Jahrhunderts (63), daß Erkenntnisfortschritte in zweierlei Hinsicht möglich gewesen sind. Zum einen haben sie trotz methodischer Unzulänglichkeiten die Basis empirischen Wissens verbreitert und der theoretischen Diskussion vielfältige Anregungen gegeben. Ein nicht geringer Teil der im theoretischen Teil dieser Arbeit diskutierten Erklärungshypothesen ist ja im Rahmen der Interpretation empirischer Studien entwickelt worden. Zum anderen haben sie gerade aufgrund ihrer Mängel oftmals zu einer klareren Sicht der methodischen Probleme beigetragen und den Anstoß zu sukzessiven Verbesserungen und zur Vereinheitlichung der statistischen Konzepte gegeben.

Im Prinzip sind - gerade bei diesem Typus quantitativer historischer Forschung, der auf bereits vorhandenes statistisches Material angewiesen ist - stets Kompromisse notwendig und unvermeidlich zwischen dem theoretisch und methodisch Wünschenswerten und dem empirisch und statistisch mit vertretbarem Aufwand Realisierbaren. Unter pragmatischen Gesichtspunkten ist daher zu fragen, ob durch die in Kauf zu nehmenden Ungenauigkeiten bzw. Abweichungen von den "idealen" Konzepten die aus den Ergebnissen zu ziehenden Schlußfolgerungen wesentlich tangiert oder in Frage gestellt werden. In der Tat können ja viele Schwächen und Unzulänglichkeiten des empirischen Materials durch eine entsprechend sorgfältige und vorsichtige Interpretation unter Beachtung der jeweiligen Vergleichsgesichtspunkte wenigstens teilweise wieder aufgefangen werden und eventuell sogar (z.B. durch den Vergleich mehrerer Varianten oder durch Sensitivitätsanalysen) zusätzliche Einsichten erbringen.

Unter weitgehendem Verzicht auf die ausführliche Diskussion der methodischen Literatur soll im folgenden in der gebotenen Kürze dargestellt und begründet werden, wie die wichtigsten methodisch-statistischen Probleme, die sich bei der Erstellung der Datensammlung ergaben, in praxi "gelöst" bzw. entschieden wurden. Damit wird zugleich auch ein Überblick über die Struktur der Datensammlung und die darin enthaltenen Informationen gegeben (64).

0.1 Abgrenzung des öffentlichen Sektors

Durch eine Kombination institutioneller und funktioneller Merkmale der Staatstätigkeit wurde versucht, die Abgrenzung des öffentlichen Sektors nach möglichst gleichartigen Kriterien vorzunehmen. Bei der gegebenen unterschiedlichen Struktur des Staatsaufbaus in den untersuchten Ländern ist im Sinne größtmöglicher internationaler Vergleichbarkeit eine umfassende Definition des öffentlichen Sektors zugrunde zu legen. Danach umfaßt dieser zunächst alle Ebenen der staatlichen einschließlich der kommunalen Organisation, also die sog. Gebietskörperschaften. Durch eine solche weite Abgrenzung wird der Gefahr vorgebeugt, Ausgaben für bestimmte öffentliche Aufgaben in einem Land einzubeziehen, weil sie vom Zentralstaat geleistet werden, in einem anderen Land jedoch nicht, weil dort die entsprechenden Aufgaben auf der kommunalen Ebene erfüllt werden. Je nach der staatsrechtlichen Konstruktion und administrativen Struktur gliedern sich die Gebietskörperschaften also entweder in zwei Ebenen (Zentralregierung, lokale Körperschaften) oder in drei Ebenen (Zentralregierung, Provinzen, Gemeinden).

Nach Möglichkeit wurden alle Daten differenziert für die einzelnen Gebietskörperschaften erhoben. Für einige Länder und insbesondere für frühere Perioden wären leider verlässliche Daten nur für die zentralstaatliche Ebene rekonstruierbar. Infolge von finanziellen Transaktionen zwischen Gebietskörperschaften (Finanzausgleich, Zuschüsse, Erstattungen) kann es zu Doppelzählungen kommen, die zu einem relativ überhöhten Gesamtausgabenniveau führen. Um den verzerrenden Einfluß solcher Doppelzählungen auszuschalten, wurde vom Konzept des konsolidierten öffentlichen Gesamthaushalts ausgegangen; Finanzausgleichszahlungen etc. wurden nach Möglichkeit der empfangenden Einheit zugerechnet, die letztlich die Ausgaben davon bestreitet. Daten über den konsolidierten öffentlichen Gesamthaushalt sind jedoch den statistischen Quellen i.d.R. nur zu entnehmen, wenn die Budget- und Finanzstatistik mit den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) abgestimmt ist. Da letztere meist nur für wesentlich kürzere Zeiträume

me zur Verfügung stehen als die Daten der Finanzstatistik, ist eine exakte Konsolidierung für frühere Zeiträume nur selten möglich. Glücklicherweise waren jedoch - das ist ein für mehrere Länder gefundenes empirisches Ergebnis - die Ausgleichszahlungen zwischen den einzelnen Ebenen (und damit auch die Doppelzählungen) in früheren Perioden relativ weniger umfangreich als heute, so daß die Addition der Ausgaben der einzelnen Gebietskörperschaften nur zu einer geringfügigen Verzerrung (Überhöhung) des Gesamtausgabenniveaus führt.

Wo sich die Finanzen des öffentlichen Gesamthaushalts vollständig auf die Gebietskörperschaften aufteilen lassen, ist die Voraussetzung gegeben, sog. Konzentrationsquoten zu berechnen, die den Anteil der Ausgaben der jeweiligen Ebene an den öffentlichen Gesamtausgaben zum Ausdruck bringen. Diese Quoten bilden die Datenbasis für die Analyse von säkularen Zentralisierungstendenzen.

Eine in der methodischen Diskussion gelegentlich strittige Frage ist, ob die Institutionen der Sozialversicherung in den öffentlichen Sektor mit einzubeziehen sind oder nicht. Diese Frage ist von erheblichem Gewicht, machen doch die Haushalte der Sozialversicherung heute u.U. ein Drittel des öffentlichen Gesamthaushaltes aus. Unter funktionalen Gesichtspunkten sprechen mehrere Gründe für die Einbeziehung der Institutionen der Sozialversicherung: Sie erfüllen vielfach ähnliche, wenn nicht gleiche Aufgaben wie die Gebietskörperschaften. In ihrem Finanzgebaren sind sie meist nicht autonom, sondern unterliegen der staatlichen Gesetzgebung. Sie finanzieren sich teils durch unmittelbare Zuschüsse aus dem Staatshaushalt, teils durch Beiträge der Versicherten und/oder Arbeitgeber, welche den Charakter von Zwangsabgaben haben und ökonomisch den Steuern vergleichbar sind, auch wenn sie zweckgebunden sind.

Auch aus Gründen der internationalen Vergleichbarkeit ist die Einbeziehung der Sozialversicherung in den öffentlichen Sektor zwingend geboten. Denn das Ausmaß, in dem funktional gleichartige Aufgaben der sozialen Sicherung von Gebietskörperschaften,

meist von der Zentralregierung, oder von separaten Institutionen der Sozialversicherung wahrgenommen werden, variiert sehr stark von Land zu Land. Die Bedeutung semi-staatlicher Sozialversicherungsinstitutionen ist relativ groß in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden, dagegen relativ gering in Großbritannien und den skandinavischen Ländern, wo entweder die entsprechenden Aufgaben unmittelbar in die Zuständigkeit der Zentralregierung fallen oder die Institutionen als spezielle Fonds dem Staatshaushalt angegliedert sind. Die Nichtberücksichtigung der Sozialversicherung würde daher im internationalen Vergleich der öffentlichen Gesamtausgaben wie auch der steuerlichen Belastung zu erheblichen Verzerrungen und irrigen Schlußfolgerungen führen. Aber auch in der Analyse der nationalen Entwicklungsverläufe würden bei Ausklammerung der Sozialversicherung möglicherweise gerade die wesentlichen Strukturveränderungen der öffentlichen Ausgaben, d.h. von solchen, die einer politischen Willensbildung und Entscheidung unterliegen, nicht angemessen erfaßt.

In der Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden die Institutionen der Sozialversicherung dementsprechend dem öffentlichen Sektor zugerechnet. Dagegen erscheinen sie aufgrund des institutionellen Merkmals einer anderen rechtlichen Konstruktion oft nicht in der Budgetstatistik. Wo diese die hauptsächlichste Datenquelle ist, ist eine nachträgliche Einbeziehung der Sozialversicherung wegen unzureichender Quellenlage meist nicht mehr möglich; allenfalls sind die staatlichen Zuschüsse zur Sozialversicherung im Budget enthalten. Das Gewicht dieses methodischen Problems wird dadurch etwas gemildert, daß die institutionelle Verselbständigung der Träger der Sozialversicherung eine Entwicklung vor allem der letzten Jahrzehnte ist. In früheren Perioden der Sozialgesetzgebung ist daher der mögliche Fehler, der sich in einer Unterschätzung der Größe des öffentlichen Sektors auswirken würde, meist noch nicht sehr erheblich. Dies zeigen verschiedene empirische Abschätzungen, die dann möglich sind, wenn Zeitreihen für beide Varianten vorliegen (z.B. Deutschland, Frankreich, Norwegen).

tur der Staatstätigkeit eintreten. Dem steht jedoch nicht entgegen, daß eine Gliederung der Gesamtausgaben unter einkommens- und kreislauftheoretischen Kriterien und die Analyse ihrer sich verändernden Struktur, d.h. des Verhältnisses von Staatsverbrauch, öffentlichen Investitionen und Transferausgaben, zusätzliche interessante Aufschlüsse erbringen können. Doch setzt dies eben zunächst ihre Einbeziehung in die Gesamtausgaben voraus.

Primäres Ziel war zwar die Erstellung einer Datensammlung über die öffentlichen Ausgaben. Für die meisten Länder, insbesondere für solche, wo die Vollständigkeit der Zeitreihen über Ausgaben zu wünschen übrig ließ, wurde aber auch auf die öffentlichen Einnahmen und die Steuern zurückgegriffen. Denn die Daten über Einnahmen bzw. Steuern können ersatzweise als Schätzwerte für die Ausgaben herangezogen werden, wenn letztere nicht verfügbar sind. Das beruht auf der empirisch begründeten Annahme, daß Ausgaben, Einnahmen und Steuern sich in der langfristigen Tendenz - abgesehen von Kriegseinflüssen - nahezu parallel entwickeln, und erscheint gerechtfertigt, wenn wenigstens für einige Vergleichszeitpunkte die Relation von Einnahmen bzw. Steuern zu Ausgaben bekannt ist. Die Steuern bieten zudem den Vorteil, daß bei der Summenbildung relativ selten das Problem von Doppelzählungen auftritt und sie sich deshalb zur Schätzung des konsolidierten Gesamthaushalts oftmals besser eignen als die Addition der Ausgaben bzw. Einnahmen der einzelnen Ebenen.

Darüber hinaus bietet die Sammlung von Zeitreihen über alle drei Aggregate - übereinstimmende sachliche und gebietsmäßige Abgrenzungen vorausgesetzt - die Möglichkeit zur Ableitung weiterer Indikatoren, nämlich der Anteile der Steuern bzw. Einnahmen an den jeweiligen Ausgaben. Solche Steuer/Ausgaben- bzw. Einnahmen/Ausgaben-Relationen bilden die Datengrundlage für die politisch höchst interessante empirische Analyse der kurz- und langfristigen Entwicklung der Steuerfinanzierung der Ausgaben sowie der Entwicklung der Budgetdefizite.

Um hier zu sinnvollen Ergebnissen zu kommen, sind auf der Ausgabenseite die Tilgungszahlungen für öffentliche Schulden (nicht

aber die Zinsen), auf der Einnahmenseite die Kreditaufnahme auszuscheiden. Diese finanziellen Transaktionen würden insbesondere bei der Umschichtung von Schulden das Volumen des Budgets erheblich und zudem in sehr unregelmäßiger Weise aufblähen, ohne daß dem faktisch eine Erweiterung der staatlichen Aktivitäten und Leistungen entspräche. Auch in der funktionalen Gliederung der Ausgaben würde die Einbeziehung der Schuldentilgung zu sachlich nicht gerechtfertigten Strukturverschiebungen führen. Dagegen sind die Zinszahlungen einzubeziehen, da sie aus den laufenden Einnahmen zu finanzieren sind und hierbei in Konkurrenz zu den übrigen Ausgaben treten, d.h. mittelbar deren Höhe beeinflussen. Eine entsprechende Bereinigung erwies sich jedoch besonders für frühe Perioden als schwierig, da in den offiziellen Haushaltsplänen und -rechnungen innerhalb des "Schuldendienstes" meist nicht unzweideutig zwischen Zins- und Tilgungszahlungen unterschieden wurde.

0.3 Bezugsgrößen zur Relativierung der Ausgabenentwicklung

In der methodischen Literatur wird eine ausgedehnte Diskussion über die Frage geführt, welche Bezugsgrößen zur Relativierung der absoluten Höhe der Staatsausgaben am besten geeignet sind. Um das Wachstum der Staatsausgaben - über die quasi selbstverständliche Berücksichtigung von Bevölkerungs- und Geldwertveränderungen hinaus - in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu setzen, wird eine Vielzahl sog. Staatsquoten vorgeschlagen, wobei die Staatsausgaben (in unterschiedlicher Abgrenzung, s.o.) an verschiedenen Varianten des Sozialprodukts (als Indikatoren der gesamtwirtschaftlichen Aktivität) gemessen werden. Gerade für den internationalen Vergleich hat die Bildung solcher Quoten entscheidende Vorteile. Als implizit komparative Maße erlauben sie es nämlich, die beim Vergleich absoluter Größen (auch Pro-Kopf-Größen) stets auftretenden Probleme adäquater Wechsel-

kurs- bzw. Kaufkraftparitäten zu umgehen. Ebenfalls eliminieren sie zu einem gewissen Grade die sonst den internationalen und intertemporalen Vergleich beeinträchtigenden Probleme von inflationären bzw. deflationären Geldwertveränderungen.

Für die Wahl fast jedes der in Frage kommenden Sozialprodukt-Konzepte (ob Brutto- oder Nettozialprodukt, ob Sozialprodukt oder Inlandsprodukt, ob zu Marktpreisen oder zu Faktorkosten bewertet) lassen sich Vor- und Nachteile aufzeigen; und tatsächlich zeigt eine Durchsicht bisheriger Studien, daß fast alle bereits einmal verwendet wurden. Aus methodischen Gründen ist m.E. dem Brutto-sozialprodukt (BSP) bzw. Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu Marktpreisen als Bezugsgröße der Vorzug zu geben. Als quantitativ umfassendstes Aggregat ermöglicht es am ehesten die Bildung echter Strukturquoten, bei denen der Ausdruck im Zähler (Staatsausgaben bzw. -einnahmen) tatsächlich eine Teilmenge der statistischen Masse im Nenner (Sozialprodukt) ist. Im Falle einer Bewertung zu Faktorkosten statt zu Marktpreisen wären dagegen die indirekten Steuern nicht im Sozialprodukt enthalten, wohl aber als Finanzierungsbestandteil der Staatsausgaben, was "unechte Quoten" zur Folge hätte. Überdies würde im internationalen Vergleich allein die unterschiedliche Struktur von Steuersystemen bei gleichen Ausgaben zu unterschiedlichen Quoten führen (LITTMANN 1975: 63).

Aus diesen Gründen erscheint m.E. die umfassend definierte Staatsquote "Gesamtausgaben (einschl. Transferausgaben): Brutto-sozialprodukt zu Marktpreisen" trotz mancher kritischen Einwände als geeignetster Indikator der Ausgabentätigkeit des Staates. "Es gibt ... keinen kürzeren und prägnanteren Generalnenner, der die Rolle des Staates in der gesamten Volkswirtschaft einprägsamer umschreibt" (WEITZEL 1968: 24).

Für die im Rahmen dieser Datensammlung zu treffenden Auswahlentscheidungen spielten allerdings zusätzliche Überlegungen eine Rolle. Da das primäre Ziel in der Rekonstruktion der langfristigen Entwicklung lag, war Wert auf eine möglichst durchgängige Zeitreihe nach einem identischen Konzept zu legen. Nach dieser Regel wurde im Zweifel einer längeren einheitlichen Reihe der Vor-

zug gegeben vor einer nur für kürzere Perioden verfügbaren Reihe nach einem rein methodisch eventuell geeigneteren Konzept bzw. einer Reihe mit wechselnden Konzepten. Dies ersichert zwar u.U. den direkten Querschnittsvergleich zwischen verschiedenen Ländern. Für die Längsschnittanalyse einzelner Länder fallen jedoch diese Unterschiede glücklicherweise nicht allzusehr ins Gewicht. Vergleiche zeigen nämlich, daß auch bei Wahl unterschiedlicher Sozialproduktvarianten die trendmäßige Entwicklung der Staatsquote sehr ähnlich verläuft, nur eben auf einem höheren bzw. niedrigeren Niveau; dies gilt zumeist sogar für kurzfristige Fluktuationen. Das hat seinen Grund darin, daß die einzelnen Varianten des Sozialprodukts über die Zeit hinweg in relativ konstanten Relationen zueinander stehen. Nach empirisch begründeten Schätzungen verhalten sich die Größen gegenwärtig etwa wie folgt (67):

$$BSP_m : NSP_m : BSP_f : NSP_f = 100 : 90 : 85 : 75.$$

Daraus ergibt sich die vorteilhafte Möglichkeit, die Staatsquoten mit einer für Niveauabschätzungen hinreichenden Genauigkeit in ein anderes Konzept zu transformieren, um damit ihre internationale Vergleichbarkeit zu verbessern. Bei gleicher absoluter Höhe der Staatsausgaben kann die Staatsquote je nach Bezugsgröße etwa im folgenden Rahmen schwanken:

$$\begin{array}{l} \text{auf einem hohen Niveau:} \quad 50,0\% : 55,5\% : 58,8\% : 66,6\% \\ \text{auf einem niedrigen Niveau:} \quad 10,0\% : 11,1\% : 11,8\% : 13,3\%. \end{array}$$

Diese einfachen Zahlenbeispiele zeigen, daß auf einem niedrigen Staatsausgabenniveau die durch unterschiedliche Bezugsgrößen bedingte Abweichung, in Prozentpunkten ausgedrückt, sehr viel geringer ist als auf einem hohen Niveau. Umgekehrt läßt sich daraus schließen, daß - bei gleichem Sozialproduktkonzept - auf einem niedrigen Ausgabenniveau ein Unterschied in der Staatsquote von 2 Prozentpunkten etwa die gleiche Signifikanz hat wie ein Unterschied von 10 Prozentpunkten bei dem heutigen hohen Staatsaus-

gabenniveau, d.h. ebensowenig als rein zufällig oder lediglich als "Meßfehler" betrachtet werden kann (68).

Wenn die Staatsausgaben als Indikator für die Staatstätigkeit dienen sollen, dann richtet sich das Interesse vor allem auf die Erfassung der realen, d.h. um Geldwertveränderungen bereinigten Ausgaben. Da die Staatsausgaben in den Haushaltsplänen und -rechnungen quasi per Definition stets nominal, d.h. in jeweiligen Preisen angegeben werden, sind jene daraus nur unter verschiedenen Hilfsannahmen abzuleiten. Vor allem stehen dem die Probleme der Produktivitätsmessung im öffentlichen Sektor entgegen. Da für die öffentlichen Güter und Dienstleistungen keine Marktpreise existieren, wird ihr Beitrag zum Sozialprodukt nach der Konvention der VGR mit ihren Kosten bewertet. "Die Kostenbewertung erlaubt keine Produktivitätsmessung, und sie erschwert mithin alle Effizienzerwägungen im staatlichen Bereich" (LITTMANN 1975: 44). Während in jüngerer Zeit verstärkt Versuche zur Produktivitätsmessung im öffentlichen Sektor und zur Deflationierung der nominalen Staatsausgaben unternommen werden (LITTMANN 1975: 133ff., FELDERER 1975, RAHMEYER 1975, BECK 1979), erscheint ein solches Unterfangen für eine historische Analyse langfristiger Entwicklungen in einem Dutzend Länder geradezu aussichtslos.

Doch läßt die Staatsquotenberechnung, d.h. die Relativierung der Staatsausgaben- an der Sozialproduktentwicklung, dieses Problem etwas weniger gravierend erscheinen. Denn die nominale Staatsquote spiegelt die reale Entwicklung in dem Maße zutreffend wider, wie die durchschnittliche Preisentwicklung im öffentlichen Sektor der Gesamtwirtschaft entspricht. Diese Annahme ist zwar nicht völlig realistisch, doch in historischer Perspektive eine tragbare Vereinfachung. Sie liegt immerhin im Bereich des Wahrscheinlichen zwischen den extremen Annahmen, daß

- die nominalen Ausgabenerhöhungen in vollem Umfange Produktivitätssteigerungen entsprechen und somit zugleich Erhöhungen des realen Outputs an Leistungen zum Ausdruck bringen (Obergrenze) bzw.

- überhaupt keine Produktivitätssteigerungen eintreten, sondern

die Entwicklung des realen Outputs nur auf der Veränderung des Inputs (z.B. an Arbeitskräften) beruht (Untergrenze).

Doch ist einzuräumen, daß auf dieser Basis eine Eliminierung des Effekts unterschiedlicher Produktivitätssteigerungen bzw. relativer Preiseffekte selbstverständlich nicht möglich ist.

0.4 Klassifikationen der Funktionalstruktur

Über die Konstruktion langer Zeitreihen zur Entwicklung der öffentlichen Ausgaben auf den verschiedenen Ebenen der staatlichen Organisation hinaus wurde mit der Datensammlung auch das Ziel verfolgt, die jeweiligen Ausgaben entsprechend ihrer sachlichen Zweckbestimmung (im folgenden als 'Funktion' bezeichnet) zu gliedern. Solche funktionalen Aufgliederungen wurden bisher allenfalls in Längsschnittanalysen für einzelne Länder vorgenommen, während Querschnittsanalysen sich fast ausschließlich auf hoch aggregierte Größen (wie Gesamtausgaben, Realausgaben) beschränkten. Sie sind aber offensichtlich notwendig, um Modelle des historischen Strukturwandels der Ausgaben vergleichend überprüfen zu können.

Um den intertemporalen und internationalen Vergleich zu ermöglichen, ist also ein standardisiertes funktionales Gliederungsschema zu konzipieren, welches einerseits an vorliegende Konzeptualisierungen grundlegender staatlicher Funktionen anknüpfen soll, um theoretisch interpretationsfähige Ergebnisse zu liefern, auf der anderen Seite aber so konkret, daß es ohne große Willkür und auf intersubjektiv nachvollziehbare Weise empirisch-statistisch ausgefüllt werden kann. Im einzelnen sind deshalb folgende Gesichtspunkte zu beachten:

1. Die funktionalen Kategorien sollten so allgemein in der Anwendbarkeit sein, daß sich für jedes Land zumindest im Prinzip empirische Entsprechungen finden lassen (also keine nationalen institutionellen Besonderheiten reflektieren);
2. sie sollten hinreichend allgemein und dauerhaft sein, so daß sich die Entwicklung der Funktionen über die Zeit hinweg ver-

folgen läßt (also sich nicht auf sehr spezifische, temporäre Probleme beziehen);

3. die Kategorien sollten in der statistischen Praxis geläufig und in den dort verwendeten Klassifikationen wiederzufinden bzw. aus ihnen zu rekonstruieren sein;
4. sie sollten möglichst trennscharf sein, d.h. eine unzweideutige Zuordnung einzelner Ausgaben und eine möglichst vollständige Aufteilung der Gesamtausgaben erlauben;
5. die unter den jeweiligen Kategorien subsumierten Ausgaben sollten schließlich auch quantitativ (als Anteil an den Gesamtausgaben) von einiger Bedeutung sein.

Im Wechselspiel zwischen solchen Desideraten und den bei der Sichtung und Aufbereitung der Quellen gesammelten praktischen Erfahrungen wurde schließlich - nach wiederholten Revisionen - das in Schaubild 4 wiedergegebene Schema entwickelt. Es stellt zugleich den Versuch dar, die statistischen Ausgabenkategorien mit Konzeptualisierungen von Staatsfunktionen in Relation zu setzen. Trotz im einzelnen unterschiedlicher Begriffe scheint doch bei den Autoren eine hinreichende sachliche Übereinstimmung in der Umschreibung und Abgrenzung der als relevant erachteten Funktionen zu bestehen, die eine korrespondierende Zuordnung bestimmter Politikbereiche erlaubt.

In diesem Schema werden - in Anlehnung an bereits erprobte Gliederungen (69) - zehn Ausgabenkategorien unterschieden (70), welche sich wiederum zu umfassenderen Funktionsgruppen aggregieren lassen. Eine solche Aggregation empfiehlt sich auch, um die internationale Vergleichbarkeit zu verbessern. Denn erfahrungsgemäß nimmt die Vergleichbarkeit ab, je spezifischer und zahlreicher die Kategorien werden. Durch die Zusammenfassung lassen sich dagegen gewisse Unschärfen in der Abgrenzung zwischen den detaillierten Kategorien vermeiden. Auf der anderen Seite können die Einzelfunktionen im nationalen Rahmen durchaus intertemporal vergleichbar und damit ihre Entwicklung sinnvoll interpretierbar sein. Auch werden durch die disaggregierte Erfassung für Sekundäranalysen alternative Möglichkeiten der Aggregation offengehalten. So kann etwa bei den Sozialausgaben alternativ zu der im angelsächsischen Sprachgebrauch üblichen weiten Definition von "social

Schaubild 4: Statistische Ausgabenkategorien und theoretische Konzepte von Staatsfunktionen

Ausgabenkategorien ("Funktionen")		Funktionsgruppen		Staatsfunktionen nach ... ROSE (1976)							
Verteidigung	Allgem. Verwaltung	Justiz u. Polizei	Industrie, Handel, Landwirtschaft, Verkehr und Infrastruktur	Wirtschaft und Verkehr	Gewöhnliche Sachgüterproduktion	Wachstum	Wohlfahrt	Bereitstellung sozialer Leistungen			
Verteidigung	Rechts- und Machtzweck	Rechtswesen	Verwaltung und	Rechts- und Machtzweck	Rechts- und Machtzweck	Verfassungsmäßige Ordnung	Äußere Sicherheit	Verteidigung territorialer Integrität	Mobilisierung finanzieller Ressourcen	Aufrechterhaltung innerer Ordnung	
Zinsen (auf öffentliche Schuld)											

1. ENTWICKLUNGSMUSTER DER ÖFFENTLICHEN AUSGABEN IN DEN STAATEN WESTEUROPAS

Mit der folgenden deskriptiven Analyse wird das Ziel verfolgt, wesentliche Ergebnisse der erstellten Datensammlung in knapper und möglichst vergleichbarer Form zu präsentieren. Es kann indes hier nicht die Aufgabe sein, für ein Dutzend Länder detaillierte Einzelanalysen vorzulegen. Vielmehr wird versucht, anhand ausgewählter Indikatoren die langfristigen Tendenzen und Verlaufsmuster der Entwicklung der öffentlichen Finanzen in den einzelnen Ländern quantitativ nachzuzeichnen. Diese Indikatoren beziehen sich - auf den Umfang der Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors bzw. der Zentralregierung, - auf das Verhältnis von Ausgaben und Steuern (dies lediglich auf der Ebene des Zentralstaats), - sowie zusätzlich auf die funktionale Struktur der Ausgaben.

Indem jeweils systematisch die gleichen Fragestellungen für die verschiedenen Länder aufgenommen werden, geht es vor allem darum, die charakteristischen Merkmale der nationalen Entwicklungsverläufe herauszuarbeiten. Zugleich gibt die Darstellung Gelegenheit, einige historische Zusatzinformationen zu geben und auf nationale Besonderheiten der statistischen Erfassung hinzuweisen, die für ein sachadäquates Verständnis wesentlich erscheinen. Schließlich wird zum Zwecke besserer Vergleichbarkeit die interpretierende Analyse durch einheitlich gestaltete graphische Darstellungen ergänzt (72). Jeweils mehrere Länder, die einem ge-

B E L G I E N

MINISTÈRE de l'INTERIEUR, ab Ausgabe 1885 Commission Centrale de Statistique:
Exposé de la Situation du Royaume
- de 1841 à 1850, Bruxelles 1852,
- de 1851 à 1860, Bruxelles 1865,
- de 1861 à 1875, Bruxelles 1885,
- de 1876 à 1900, Bruxelles 1907/12/14.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ECONOMIQUES, Office Centrale de Statistique:
Evolution des Finances de l'Etat.
Aperçu statistique de la période decennale 1931 - 1940, Bruxelles 1942.

INSTITUT BELGE DE FINANCES PUBLIQUES:
Histoire des Finances Publiques en Belgique,
Bruxelles, 3 Bde., Bd. 1: 1950, Bd. 2: 1954, Bd. 3: 1955.

BAIROCH, Paul, 1966:
L'Economie Belge 1913 - 1965, Bruxelles.

BAUDHUIN, Fernand, 1950:
Les Finances de 1939 à 1949. La Belgique et la Hollande, Paris.

BAUDHUIN, Fernand, 1970:
Histoire Economique de la Belgique 1957 - 1968, Bruxelles.

BROUHNS, Grégoire, 1977:
Dépenses publiques et evolution de l'affectation du P.N.B., 1953 - 1975, Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique, (C.R.I.S.P.), Bruxelles.

Clerq de, Willy, 1976:
L'évolution des finances publiques, le passé et l'avenir, in: Ministère des Finances, Bulletin de Documentation, No. 4/1976, S. 3 - 18.

MAGAIN, Alfred/COPPEE, G., 1958:
Staatshaushalt und Finanzsystem Belgiens, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. III, Tübingen 1958, S. 269 - 288.

MIESSEN, Manfred, 1965:
Das belgische Steuersystem im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialstruktur nach dem Zweiten Weltkrieg, Dissertation, Bonn.

RYCK de, L., 1972:

La croissance des dépenses publiques belges et la théorie des paliers de croissance de Peacock et Wiseman, in: Ministère des Finances, Bulletin de Documentation, No. 4-5/1972, S. 5 - 33.

VANDENABEELE, G., 1969:
L'Economie Belge 1913 - 1968, Bruxelles.

VANDENDRIESCHE, S., 1977/78:
Evolutie van de belgische centrale overheidsuitgaven sinds 1919, in: Ministère des Finances, Bulletin de Documentation, No. 11/1977 - No. 8-9/1978.

D Ä N E M A R K

DET STATISTISKE DEPARTMENT:
Danmarks Statistik, Statistisk Tabelvaerk

- R. II, No. 8
1858
Oversigter over Monarkiets faelles og Landsdelenes saerlige Indtaegter og Udgifter m.m i Qvinqvenniet 1853/54 - 1857/58;

- R. III, No. 8
1867
Oversigter over den danske Stats Indtaegter og Udgifter i Sexaars-Tidsrummet 1858/59 til 1863/64;

- R. III, No. 21
1872
Oversigter over Kongeriget Danmarks Stats-Indtaegter og Stats-Udgifter Finantsaarene 1864/65 til 1871/72;

- R. IV E, No. 2
1887
Kongeriget Danmarks Finanshusholdning i de 20 Finansaar 1867/68 - 1886/87;

- R. V E, No. 2
1905
Danmarks Statsfinanser i Aarene 1887/88 - 1903/04.

DET STATISTISKE DEPARTMENT:
Statistisk Tiars - Oversigt, København 1964, 1966, 1968.

FALBE-HANSEN, V./SCHARLING, W., 1981:
Danmark i 1890. Statistisk Haandbog, (Supplementbind til Danmarks Statistik), København.

HANSEN, Kurt, 1957:
Udviklingen i det offentlige indtaegter og udgifter i Danmark siden 1928, in: Økonomi og Politik, Bd. 31, S. 167 - 184.

HANSEN, Svend Aage, 1972:
100 ars økonomisk vækst, in: Nationaløkonomisk Tidsskrift, Bd. 110, S. 304 - 331.

JOHANSEN, Hans Christian, 1962:

Den økonomiske og sociale udvikling i Danmark 1854 - 1901, København.

KOEFOED, Michael, 1902:

Skatterne i Danmark 1980 - 1900, in: Statistisk Tidsskrift, Bd. 40, S. 370 - 397.

NORREGAARD RASMUSSEN, P., 1972:

Den offentlige sektor gennem 100 år, in: Nationaløkonomisk Tidsskrift, Bd. 110, S. 332 - 378.

NORSTRAND, Rolf, 1975:

De offentlige udgifters vækst i Danmark, Københavens Universitets Økonomiske Institut, Manuskript, København.

OLSEN, Christian, 1929:

Der Staatshaushalt und das Finanzsystem der skandinavischen Länder, A. Dänemark, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Aufl., Bd. III, Tübingen 1929, S. 324 - 339.

OLSEN, Erling, 1952:

Danmarks økonomiske historie siden 1750, Københavens Universitets Økonomiske Institut, Manuskript, København.

Philip, Kjeld, 1958:

Das Finanz- und Steuersystem Dänemarks, in: Handbuch für Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. III, Tübingen 1958, S. 337 - 349.

PHILIP, Kjeld, 1972:

Sozialpolitik 1872 - 1972, in: Nationaløkonomisk Tidsskrift, Bd. 110, S. 403 - 413.

D E U T S C H L A N D

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: Finanzbericht 19..., jährlich (seit 1969), Bonn.

STATISTISCHES BUNDESAMT:

Bevölkerung und Wirtschaft 1872 - 1972, Stuttgart - Mainz 1972.

STATISTISCHES BUNDESAMT:

Lange Reihen zur Wirtschaftsentwicklung 1973/1974/1976/1978/1980, Stuttgart - Mainz 1973, 1974, 1976, 1979, 1980.

STATISTISCHES BUNDESAMT:

Fachserie L bzw. 14: Finanzen und Steuern;

Fachserie N bzw. 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Stuttgart - Mainz.

ALBERS, Willi, 1962:

Die Ausgaben- und Einnahmenverteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften und die gemeindliche Selbstverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Bd. 1, S. 65 - 92.

ALBERS, Willi, 1964:

Das Popitz'sche Gesetz der Anziehungskraft des übergeordneten Haushalts, in: F. NEUMARK (Hrsg.), Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Berlin 1964, S. 835 - 858.

ALBERS, Willi, 1979:

Ursachen, Wirkungen und Begrenzungsmöglichkeiten einer wachsenden Staatsquote - Die Lage in der Bundesrepublik Deutschland, in: H. RÜHLE/H.-J. VEEN (Hrsg.), Wachsende Staatshaushalte, Stuttgart 1979, S. 19 - 50.

ANDIC, Suphan/VEVERKA, Jindrich, 1964:

The Growth of Government Expenditure in Germany Since the Unification, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 33, S. 169 - 278.

BÜCH, Eva Th., 1976:

Messzahlen für die Anteile des Staates am gesamtwirtschaftlichen Prozeß. Mit Beispielen für die Bundesrepublik Deutschland, Bern Frankfurt - München 1976.

CULLITY, John P., 1967:

The Growth of Governmental Employment in Germany, 1882 - 1950, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 123, S. 201 - 217.

GERLOFF, Wilhelm, 1929:

Der Staatshaushalt und das Finanzsystem Deutschlands, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Aufl., Bd. III, Tübingen 1929, S. 1 - 69.

HANSMEYER, Karl-Heinrich, 1967:

Das Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats, in: H. TIMM/H. HALLER (Hrsg.), Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Berlin 1967, S. 197 - 229.

HOFFMANN, Walther G., 1965:

Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin - Heidelberg - New York.

LANGHEINRICH, Camilla, 1970:

Entwicklung und Struktur der Staatsausgaben. Eine Realanalyse dargestellt am Beispiel Deutschlands in den Jahren 1900 - 1967, Dissertation, Bonn.

LITTMANN, Konrad, 1964:

Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivitäten in der Bundesrepublik Deutschland 1950 - 1970, in: F. NEUMARK (Hrsg.),

Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Berlin 1964, S. 779 - 834.

LITTMANN, Konrad, 1975:

Definition und Entwicklung der Staatsquote. Abgrenzung, Aussagekraft und Anwendungsbereiche unterschiedlicher Typen von Staatsquoten, Göttingen.

PRYOR, Frederic L., 1965:

East and West Germany Governmental Expenditures, in: Public Finance, Bd. 20, S. 300 - 365.

RAHMEYER, Fritz, 1975:

Ökonomische und politische Hemmnisse einer Erhöhung der Staatsquote, Köln.

RECKTENWALD, Horst Claus, 1962:

Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, in: H. KÖNIG (Hrsg.), Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1962, S. 199 - 248.

RECKTENWALD, Horst Claus, 1965:

Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts. Wachstum und Strukturwandel, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 177, S. 159 - 191 u. S. 240-255.

RECKTENWALD, Horst Claus, 1970a:

Entwicklung und Grenzen der Infrastrukturausgaben, in: R. JOCHIMSEN/U.E. SIMONIS (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin 1970, S. 379 - 400.

RECKTENWALD, Horst Claus, 1970b:

Staatswirtschaft in säkularer Entwicklung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 15. Jg., S. 119 - 138.

RECKTENWALD, Horst Claus, 1970c:

Staatsausgaben in säkularer Sicht. Versuch einer Beschreibung, in: H. HALLER/L. KULLMER/C.S. SHOUP/H. TIMM (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 407 - 430.

RECKTENWALD, Horst Claus, 1977:

Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben in säkularer Entwicklung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1977, S. 713 - 752.

SCHEER, Christian, 1975:

Sozialstaat und öffentliche Finanzen, Köln.

TERHALLE, Fritz, 1952:

Geschichte der deutschen Finanzwirtschaft vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Schluß des Zweiten Weltkrieges, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. I, Tübingen 1952, S. 274 - 326.

TERHALLE, Fritz, 1958:

Das Finanz- und Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. III, Tübingen 1958, S. 140 - 175.

WEITZEL, Otto, 1968:

Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland. Eine Analyse der öffentlichen Aktivität in ihrer Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Wachstum, Dissertation, Erlangen - Nürnberg.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTER DER FINANZEN, 1972:

Gutachten zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen, H. 207), Bonn.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTER DER FINANZEN, 1976:

Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 90 vom 30.7.1976, S. 849 - 862.

WITT, Peter-Christian, 1970:

Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 - 1913. Eine Studie zur Innenpolitik des Wilhelminischen Reiches, Lübeck.

WOLFSLAST, Jürgen-Christian, 1967:

Bestimmungsfaktoren wachsender Staatsausgaben - dargestellt am Beispiel des Deutschen Reiches 1871 - 1913, Dissertation, Hamburg.

F I N N L A N D

SUOMI TILASTOLLINEN PÄÄTOIMISTA/STATISTISKA CENTRALBYRÅN:

Suomen Tilastollinen Vuosikirja/

Statistisk Årsbok för Finland, Helsinki 1903 ff., bes. Jg. 1925 u. Jg. 1940.

TILASTOKESKUS STATISTIKCENTRALEN/STATISTISKA CENTRALBYRÅN:

Suomen Kansantalouden Tilinpito Vuosina 1948 - 1964, (National Accounting in Finland 1948 - 1964), Helsinki 1968.

TILASTOKESKUS STATISTIKCENTRALEN/STATISTISKA CENTRALBYRÅN:

Kansantalouden Tilinpito 1964 - 1973, (National Accounting 1964-1973), Helsinki 1974.

SUOMEN VIRALLINEN TILASTO/FINLANDS OFFICIELLA STATISTIK:
Sosiaaliturvan Kehitys Suomessa 1950 - 1974, (The Development of
Social Security in Finland from 1950 - 1974), Helsinki 1976.

MELIN, Ingvar S., 1977:

Den offentliga sektorns expansion, in: Ekonomiska Samfundets
Tidskrift, Bd. 30, S. 179 - 193.

RISTIMÄKI, Juhani, 1964:

Valtionaloutemme Kasvu keskeisten tulo - ja menorymien kehityse-
rojen valossa, (The Development of Finnish Budgetary State
Finances), in: Taloudellinen Tutkimuskeskus (The Economic Research
Institute of Finnish Industry), Series B 14, Helsinki 1964, S. 83-
153.

ROSLIN, Bertil, 1973:

Kostnadsökning och Förvaltningsexpansion (Acta Academiae Aboen-
sis, Ser. A., Bd. 42, No. 3), Abo.

TUDEER, A.E., 1952:

Public finances in Finland since the war, in: Public Finance,
Bd. 7, S. 219 - 230.

VALVANNE, Heikki, 1952:

Statshushållningen åren 1938 - 1951, in: Finlands bank, Ekono-
miska utredningar, Ser. A 13, 1952, S. 5 - 26.

WILLGREN, Karl, 1896:

Der Staatsfonds und das Budgetwesen Finnlands, in: Finanzar-
chiv, 13. Jg., 1896, S. 177 - 209.

F R A N K R E I C H

MINISTERE DES FINANCES:

La France Financiere et Economique, Paris 1919.

MINISTERE DES FINANCES:

Statistiques et Etudes Financieres, Paris 1949 ff., insbes.

- Bd. 11, No. 123, S. 215 - 388, Paris 1959;

- Bd. 12, No. 144, S. 1803 - 2120, Paris 1960;

- Bd. 15, No. 175, S. 959 - 1035, Paris 1963.

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMI-
QUES (INSEE):

Annuaire Statistique de la France 1966. Résume rétrospectif, Paris
1966.

ANDRE, Christine/DELORME, Robert/KOUEVI, Ayi, 1973:

Etude analytique et numérique des tendances significatives et des
facteurs explicatifs de l'évolution de dépenses et recettes pub-
liques françaises au cours de la période 1870 - 1970. Centre

d'Etudes Prospectives d'Economie Mathématique Appliquées à la
Planification (CEPREMAP), Paris.

ANDRE, Christine/DELORME, Robert/TERNY, G., 1973:

Les dépenses publiques françaises depuis un siècle, in: Economie
et Statistique, No. 43, 1973, S. 3 - 14.

ANDRE, Christine/DELORME, Robert, 1977:

L'évolution de longue période des dépenses publiques en France:
une tentative d'interprétation, CEPREMAP, Paris.

ANDRE, Christine/DELORME, Robert, 1978a:

L'évolution de longue période des dépenses publiques en France:
1872 - 1971, in: H.C. RECKTENWALD (Hrsg.), Secular Trends of
the Public Sector, Paris 1978, S. 53 - 67.

ANDRE, Christine/DELORME, Robert, 1978b:

The Long Run Growth of Public Expenditure in France, in: Public
Finance, Bd. 33, S. 42 - 67.

CLUSEAU, Max, 1952:

Geschichte der französischen Finanzwirtschaft vom 18. Jahrhun-
dert bis zur Gegenwart, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2.
Aufl., Bd. I, Tübingen 1952, S. 359 - 381.

COULBOIS, Paul, 1958:

Staatshaushalt und Finanzsystem Frankreichs, in: Handbuch der
Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. III, Tübingen 1958, S. 236 -
268.

DUVERGER, Maurice, 1978:

Finances Publiques, 9. Aufl., Paris.

EDMOND-GRANGE, Jacques, 1963:

Le Budget Fonctionnel en France, Paris.

FAURE, Félix, 1887:

Budgets de la France depuis vingt ans (et des Principaux Etats
de l'Europe depuis 1870), Paris.

KESSLER, Marie-Christine, 1972:

Pour une étude du système budgétaire français, in: Revue fran-
çaise de science politique, Bd. 22, S. 26 - 54.

LACHAPELLE, Georges, 1937:

Les Finances de la IIIème République, Paris.

LALUMIERE, Pierre, 1979:

Das Wachstum der öffentlichen Ausgaben in Frankreich seit 1958,
in: H. RÜHL/H.J. VEEN (Hrsg.), Wachsende Staatshaushalte, Stutt-
gart 1979, S. 51 - 85.

MARCZEWSKI, Jan, 1961:

Some Aspects of the Economic Growth of France 1660 - 1958, in: Economic Development and Cultural Change, Bd. 9, S. 369 - 386.

NETTRE, Henry:

L'évolution des dépenses publiques en France depuis 1919, Paris 1937.

G R O S S B R I T A N N I E N

CENTRAL STATISTICAL OFFICE:

National Income and Expenditure of the United Kingdom

- 1938 to 1946 London 1947;

- 1946 to 1953 London 1954;

- ab 1955 jährlich, mit 10-jahres-Übersichten, insbes.

- Jg. 1966 (mit Daten für 1955 - 1965);

- Jg. 1976 (mit Daten für 1965 - 1975).

ABRAMOVITZ, Moses/ELIASBERG, Vera F., 1957:

The Growth of Public Employment in Great Britain, Princeton.

FEINSTEIN, C.H., 1972:

National Income, Expenditure and Output of the United Kingdom, 1885 - 1965, Cambridge.

HICKS, Ursula K., 1952:

Die öffentliche Finanzwirtschaft Großbritanniens 1799 - 1949, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Aufl., Bd. I, Tübingen 1952, S. 328 - 339.

HICKS, Ursula K., 1958:

British Public Finances: Their Structure and Development 1880 - 1952, 2. Aufl., London.

HOLMANS, A.E., 1968:

The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom since 1950, in: The Manchester School of Economic and Social Studies, Bd. 36, S. 313 - 327.

PEACOCK, Alan T., 1958:

Das Finanz- und Steuersystem Großbritanniens, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. III, Tübingen 1958, S. 212 - 235.

PEACOCK, Alan T./WISEMAN, Jack, 1967:

The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, 2. Aufl. London.

RIDLEY, Adam, 1979:

Die öffentlichen Ausgaben in Großbritannien - die größte aller

Krisen?, in: H. RÜHL/H.-J. VEEN (Hrsg.), Wachsende Staatshaushalte, Stuttgart 1979, S. 87 - 166.

VEVERKA, Jindrich, 1963:

The Growth of Government Expenditure in the United Kingdom since 1790, in: Scottish Journal of Political Economy, Bd. 10, S. 111 - 127.

I R L A N D

MINISTER FOR FINANCE:

Budget 19.. (Financial Statement), jährlich, Dublin.

NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL:

Report on Public Expenditure (Report No. 21), Dublin 1976.

O'DONOGHUE, Martin/TAIT, Allan A., 1968:

The Growth of Public Revenue and Expenditure in Ireland, in: J. BRISTOL/A. TAIT (Hrsg.), Economic Policy in Ireland, Dublin 1968, S. 267 - 301.

WISEMAN, Jack/STAFFORD, Bernard, 1976:

The Future of Public Expenditures in Ireland, (National Economic and Social Council, Report No. 20), Dublin.

I T A L I E N

ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA:

Studi statistici sulla finanza pubblica, (Sonderheft von: Annali di Statistica, R. 8, No. 16), Roma 1965.

ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA:

Sommario di statistiche storiche dell'Italia 1861 - 1965, Roma 1968.

MINISTERO DEL TESORO:

Il Bilancio del Regno d'Italia negli esercizi finanziari dal 1862 al 1912/13, Roma 1914.

MINISTERO DEL TESORO, RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO:

Il Bilancio dello Stato Italiano dal 1862 al 1967, bes. Bd. IV: Allegati statistici. Le spese, Roma 1968.

MINISTERO DEL TESORO, MINISTERO DEL BILANCIO:

Relazione generale sulla situazione economica del Paese, Roma, jährlich.

MINISTERO DELLE FINANZE:

Annuario statistico finanziario, jährlich, bes. Bd. IX, 1973, Roma.

COSCIANI, Cesare, 1958:

Staatshaushalt und Finanzsystem Italiens, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. III, Tübingen 1958, S. 289 - 303.

GRAZIANI, A. (Hrsg.), 1979:

L'economia italiana dal 1945 ad oggi, Bologna.

IZZO, Luigi, 1962:

La finanza pubblica nel primo decennio dell'unità italiana, Milano.

von KAUFMANN, Richard, 1886:

Das Budget des Königreiches Italien, in: Finanzarchiv, 3. Jg., 1886, S. 118 - 167.

REPACI, Francesco A., 1962:

La finanza pubblica italiana nel secolo 1861 - 1960, Bologna.

SPILLMANN, Umberto, 1925:

Finanza e politica finanziaria con riassunto del bilancio d'Italia dal 1862 al 1923/24, Milano.

de VERGOTTINI, Mario, 1968:

Le statistiche finanziarie, Torino.

N I E D E R L A N D E

SOCIETE DE STATISTIQUE DES PAYS-BAS:

Resume statistique pour le Royaume des Pays-Bas 1850 - 1881, 's-Gravenhage 1883.

CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK:

De opbrengst van de rijks, de provinciale en de gemeentelijke belastingen van 1841 tot 1940, in: Maandschrift van het Central Bureau voor de Statistiek, 37. Jg., 1942, S. 510 - 517.

CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK:

Statistiek der Rijksinkomsten (bis 1928);
Statistiek der Rijksfinancien (ab 1929);
bes. Statistiek der Rijksfinancien 1969 - 1974, 's-Gravenhage 1975.

CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK:

Zeventig jaren Statistiek in Tijdreeksen 1899 - 1969, bes. Kap. R: Openbare Financien, 's-Gravenhage 1970.

CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK:

75 Jaar Statistiek van Nederland, 's-Gravenhage 1975.

MINISTERIE VAN FINANCIEN, DIRECTIE BEGROTINGSZAKEN, BUREAU BEGROTINGSVOORBEREIDING:

Uitgaven en Ontvangsten 1850 t/m 1910 (per 10 jaar) voorts vanaf 1911 t/m 1973 per jaar, Manuscript, 's-Gravenhage 1977.

MINISTER OF FINANCE:

The Netherlands Budget Memorandum, jährlich, (engl. Ausgaben von 'Miljoenennota', gekürzt), 's-Gravenhage.

BAUDHUIN, Fernand, 1950:

Les Finances de 1939 à 1949. La Belgique et la Hollande, Paris.

DAALDER, Hans/HUBBEE-BOONZAALJER, Sonja, 1976:

Parliament and the Budget: procedures and politics in the Netherlands, in: D. COOMBES et al. (Hrsg.), The Power of the Purse, London 1976, S. 268 - 312., niederländisch in: Openbare Uitgaven, Bd. 6, 1974, S. 103 - 136.

DREES Jr., Willem, 1955:

On the Level of Government Expenditures in the Netherlands after the War, Leiden.

HOOGERWERF, Andries, 1977:

Government Growth in the Netherlands since 1900: Size, Development, Imbalances and Overload, Workshop des European Consortium for Political Research, Berlin 1977; niederländisch in: Bestuurswetenschappen, Bd. 31, 1977, S. 243 - 265.

SCHENDSTOCK, Bernard, et al., 1948:

La situation des finances publiques et l'évolution cyclique avant 1939 aux Pays-Bas, in: Public Finance, Bd. 3, S. 57 - 72 u. S. 109 - 125.

SCHENDSTOCK, Bernard, 1958:

Staatshaushalt und Finanzsystem der Niederlande, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. III, Tübingen 1958, S. 318-336.

N O R W E G E N

STATISTIK SENTRALBYRÅ:

Annuaire Statistique de la Norvège, Kristiania 1879.

STATISTISK SENTRALBYRÅ:

Norges Offisielle Statistikk (NOS)

- R. D. No. 1.b., Oversigt over Kongeriget Norges Finantser i Aarene 1850 - 1876;

- R. III Statsskassens finanser 1878 - 85, 1885 - 90 og 1890 - 95;

- R. IV, No. 35, Statsskassens finanser 1895 - 1900;

- R. V, No. 64,
 - R. V., No. 174,
 - R. VI, No. 139,
 - R. VII, No. 59,
 - R. VII, No. 198,
 - R. VIII, No. 15,
 - R. VIII, No. 54,
 - R. VIII, No. 88,
 - R. VIII, No. 114,
 - R. VIII, No. 151,
 - R. VIII, No. 181,
 - R. XII, No. 185,
 - R. A 143,
 - R. A 480
 - R. A 555
- dgl., 1900 - 1905;
dgl., 1905 - 1910;
dgl., 1910 - 1915;
dgl., 1915 - 1920;
Den norske statskassens finanser 1913/14 - 1926/17;
dgl., 1927/28;
dgl., 1928/29;
dgl., 1929/30;
dgl., 1930/31;
dgl., 1931/32;
dgl., 1932/33;
De offentlige sektors finanser 1961;
Stats- og trygdeforvaltningens finanser 1946 - 1960;
De offentlige sektors finanser 1962 - 1967;
dgl., 1968 - 1970.

STATISTISK SENTRALBYRÅ:

Nasjonalregnskab 1865 - 1960 (NOS XII, 163), Oslo 1965.

STATISTISK SENTRALBYRÅ:

Historisk Statistikk 1968 (NOS XII, 245), Oslo 1969.

STATISTISK SENTRALBYRÅ:

Historisk Statistikk 1978 (NOS XII, 291), Kap. XII: Offentlige finanser, Oslo 1979.

HIORTH, Otto, 1952:

Statens utgifter og inntekter 1913/14 - 1949/50, in: Økonomi. Skriftserie utgitt av Naeringsøkonomisk Forskningsinstitutt, No. 20, Oslo.

MORGENSTIERNE, Bredo, 1912:

Norsk Socialstatistik. Befolkings-, Naerings- og Finansstatistik, bes. Kap. 14: Finanser og Beskatning, Kristiania.

ØIEN, Arne, 1958:

Staatshaushalt und Finanzsystem Norwegens, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. III, Tübingen 1958, S. 365 - 379.

OLSEN, Christian, 1929:

Der Staatshaushalt und das Finanzsystem der skandinavischen Länder, B. Norwegen, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Aufl., Bd. III, Tübingen 1929, S. 339 - 350.

Ö S T E R R E I C H

K.K. ÖSTERREICHISCHES UND KÖNIGLICH-UNGARISCHES STATISTISCHES BUREAU:

Statistisches Handbuch der österreichisch-ungarischen Monarchie für den Zeitraum 1867 - 1876, bes. Kap. XIII: Finanzen, Wien 1878.

K.K. STATISTISCHE ZENTRAALKOMMISSION:

Statistische Rückblicke aus Österreich, bes. Kap. XXVI: Finanzen, Wien 1913.

ÖSTERREICHISCHES STATISTISCHES ZENTRALAMT:

Republik Österreich 1945 - 1975, Kap. 5: Öffentliche Finanzen, Währungs- und Kapitalmarkt, Wien 1975.

ÖSTERREICHISCHES STATISTISCHES ZENTRALAMT:

Gebärungsübersichten (Bundesländer, Gemeindeverbände und Gemeinden), Wien, jährlich.

KAMMER FÜR ARBEITER UND ANGESTELLTE FÜR WIEN:

Wirtschafts- und Sozialstatistisches Handbuch, jährlich, jeweils Kap. IV: Öffentliche Finanzen, Wien.

ANDREAE, Clemens-August (Hrsg.), 1970:

Handbuch der österreichischen Finanzwirtschaft, Wien - München - Innsbruck.

GRATZ, Alois, 1949:

Die österreichische Finanzpolitik von 1848 bis 1948, in: H. MAYER (Hrsg.), Hundert Jahre österreichische Wirtschaftsentwicklung 1848 - 1948, Wien 1949, S. 222 - 309.

MATZNER, Egon, 1969:

Öffentliche Investitionen 1950 - 1966. Das Investitionsverhalten des Bundes, der Länder und der Gemeinden, Wien.

MATZNER, Egon (Hrsg.), 1977:

Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien.

MELICHAR, Erwin, 1958:

Öffentlicher Haushalt und Finanzsystem Österreichs, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. III, Tübingen 1958, S. 176-211.

SCHÖNBÄCK, Wilfried, 1979:

Struktur und langfristige Entwicklung der Öffentlichen Haushalte Österreichs (1960 - 1977), in: Der öffentliche Sektor, Bd. V, Wien.

SWOBODA, W., 1963:

Österreichs Budget und Budgetpolitik. Wien.

WEBER, Wilhelm, 1962:

Österreichs Finanzpolitik 1945 - 1961, Wien.

BICKEL, Wilhelm, 1964:

Die öffentlichen Finanzen der Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaftslehre und Statistik, 100. Jg., S. 273 - 301.

von BURG, Walter, o.J.:

Die Entwicklung der schweizerischen Bundesfinanzen 1848 - 1912, Dissertation, Bern.

FURRER, 1888:

Die Bundesfinanzen der Schweiz 1848 - 1886, in: Finanzarchiv, 5. Jg., 1888, S. 434 - 450.

HIGY, Camille, 1958:

Staatshaushalt und Finanzsystem der Schweiz, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. III, Tübingen 1958, S. 304 - 317.

KELLER, Theo, 1966:

Das "Popitzsche Gesetz" und die Schweizer Gemeinden, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Bd. 5, S. 78 - 92.

KNEUBÜHLER, Heinz Hubert, 1961:

Ursachen der Ausgabenvermehrung beim Bund, insbesondere in der Zeit seit 1913, Dissertation, Bern.

LINDER, Willy, 1979:

Kosten und Probleme des Wohlfahrtsstaates am Beispiel der Schweiz, in: H. RÜHLE/H.-J. VEEN (Hrsg.), Wachsende Staatshaushalte, Stuttgart 1979, S. 201 - 248.

MÜLLER-BODMER, Hans/MEIER, Alfred/HAUSER, Heinz/RÖSSLER, Max, 1973:

Die Einnahmen und Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden 1951 - 1970, Bern - Stuttgart.

SCHWEIZERISCHE BANKGESELLSCHAFT, ABTEILUNG VOLKSWIRTSCHAFTS-STUDIEN, 1963:

Ein Vierteljahrhundert Bundesfinanzen 1938 - 1963, Zürich.

STEIGER, Jakob/HIGY, Camille, 1934:

Der Finanzhaushalt der Schweiz, Bd. 1: Bund, Kantone und Gemeinden 1913 - 1933, Bern.

STOFER, Josef, 1971:

Ein Erklärungsversuch der wachsenden Staatstätigkeit in der Schweiz, Dissertation, Freiburg/Schweiz.

von TAUR, Friedrich, 1860:

Der Staatshaushalt der schweizerischen Eidgenossenschaft im Decennium 1849 - 1858, Chur.

WEBER, Max, 1969:

Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen, Bern.

WITTMANN, Walter, 1961:

Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Schweiz seit 1900, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 97. Jg., S. 461 - 474.

K O M P A R A T I V E Q U E L L E N

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (EG - KOMMISSION):

Die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Verwaltungen in den Ländern der EWG (Studien: Reihe Wirtschaft und Finanzen Nr. 2), Brüssel 1964.

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten der EG von 1957 bis 1966 (Studien: Reihe Wirtschaft und Finanzen Nr. 8), Brüssel 1970.

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten der EG von 1966 bis 1970 (Studien: Reihe Wirtschaft und Finanzen Nr. 11), Brüssel 1976.

Generaldirektion Soziale Angelegenheiten:

Indikatoren der sozialen Sicherheit, Brüssel 1971.

Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT):

Jahrbuch der Sozialstatistik 1968, 1970, 1972, Luxemburg 1968, 1970, 1972.

Sozialkonten. Konten des sozialen Schutzes

- 1970 - 1972 (Reihe Sozialstatistik 3/1974)

- 1970 - 1973 (Reihe Sozialstatistik 3/1975)

- 1970 - 1975, Luxemburg 1977.

Sozialindikatoren für die Europäische Gemeinschaft

- 1960 - 1975, Luxemburg 1977.

- 1960 - 1978, Luxemburg 1980.

Konten und Statistiken des Staates

- 1970 - 1977, Luxemburg 1978

- 1971 - 1978, Luxemburg 1981

- 1971 - 1980, Luxemburg 1983.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD):

National Accounts of OECD Countries.

Vol. 1: Main aggregates, Vol. 2: Detailed tables, jährlich, Paris.

Expenditure Trends in OECD Countries 1960 - 1980, Paris 1972.

Public Expenditure on Education (Studies in resource allocation No. 2), Paris 1976.

Public Expenditure on Income Maintenance Programmes (Studies in resource allocation, No. 3), Paris 1976.

Public Expenditure on Health (Studies in resource allocation, No. 4), Paris 1977.

Public Expenditure Trends (Studies in resource allocation, No. 5), Paris 1978.

Long Term Trends in Tax Revenues of OECD Member Countries 1955 - 1980, Paris 1981.

Historical Statistics 1960 - 1980, Paris 1982.

State, Economy, and Society in Western Europe 1815 – 1975

A Data Handbook in two Volumes

Peter Flora
and

Jens Alber, Richard Eichenberg, Jürgen Kohl,
Franz Kraus, Winfried Pfenning, Kurt Seeböhm

Volume I

The Growth of Mass Democracies and
Welfare States

Campus Verlag · Frankfurt
Macmillan Press · London
St. James Press · Chicago

1983

VOLUME I

The Growth of Mass Democracies and Welfare States

Preface	5
Introduction: Stein Rokkan's Macro-Model of Europe	11
I National States	27
Chapter 1: Territories and citizens	29
Chapter 2: Cultural heterogeneity	55
II Mass Democracies	87
Chapter 3: Suffrage and elections	89
Chapter 4: Parliaments and coalitions	153
III Personnel of the State	191
Chapter 5: Government personnel	193
Chapter 6: Military personnel	245
IV Resources of the State	255
Chapter 7: Public revenues	257
Chapter 8: Public expenditure	345
V Welfare States	451
Chapter 9: Income maintenance	453
Chapter 10: Public education	553

VOLUME II

The Growth of Industrial Societies and Capitalist Economies

Introduction

VI Population and Families

Chapter 1: Population growth

Chapter 2: Marriages and families

VII Urbanisation and Housing

Chapter 3: Cities and urbanisation

Chapter 4: Housing conditions

VIII Economic Growth

Chapter 5: National product: aggregates

Chapter 6: National product: origin and use

IX Division of Labour and Inequality

Chapter 7: Labour force

Chapter 8: Income distribution

X Trade Unions and Strikes

Chapter 9: Trade unions

Chapter 10: Industrial conflicts

PREFACE

This book is about history and it has a history of its own. More than one observer, sympathetically or ironically, has called it an "enterprise of madness", and telling the project's story may help to convey its motives and objectives, however one might label them.

The story started in August 1971 in Lausanne at a conference organised by Stein Rokkan under the auspices of the International Social Science Council (ISSC) in co-operation with UNESCO, and also joined by the European Consortium for Political Research (ECPR). This "Workshop on Indicators of National Development" was to review endeavours to build up data resources for comparative studies of national development and to link up this work on historical data with the attempts to construct systems of social indicators. It represented a further and important link in a chain of collective efforts forged by Rokkan to advance comparative research in the social sciences.

The workshop followed another conference which had been organised a year before by UNESCO at Cerisy-la Salle in France to review progress toward the formulation of coherent models for the explanation of interactions among a wide range of variables in the process of state formation and nation-building. There had been a wide consensus at the conference that in a next round the efforts on the theoretical front should be matched with corresponding efforts on the data resource front. This was seen as a 'sine qua non' of further progress towards an understanding of the extraordinary variations across the world in the interaction among economic, social, cultural and political components of growth.

The themes of the Lausanne Workshop, which was attended by forty-four social scientists from eleven European countries, the United States and three Latin American countries, were grouped under three main headings: cross-national historical files; within-nation archives; social indicator systems. It was under the first heading that Wolfgang Zapf and I reported on our QUAM-Project (Quantitative Analysis of Modernisation) at the University of Frankfurt, a project essentially geared to the testing of models of modernisation and mass mobilisation during the century after the Napoleonic wars.

In his "Materialien zur Theorie des sozialen Wandels" (Materials for the study of social change) of 1967 Wolfgang Zapf had presented what was then probably the first systematic time series data collection. It embraced a 'decade collection' from 1820 to 1960 including 38 indicators for ten countries (Great Britain, France, USA, USSR, Germany, Japan, Spain, Argentina, India, China), and a 'year-to-year collection' from 1860 to 1960 including six indicators measuring industrialisation, international involvement, and political stability for four countries (Great Britain, France, USA, Germany). Between 1969, when I started to work with Wolfgang Zapf, and 1971 a 'refined collection' from 1815 to 1965 was compiled, consisting of more sophisticated indicators of social mobilisation for six countries (USA, USSR, Japan, Germany, France, United Kingdom). Finally, in 1971, a fourth collection was added consisting of indicators of urbanisation and literacy from 1850 to 1965 for all countries of the world.

The QUAM-Project had been stimulated by two streams of study in the social sciences since the 1950s, both essentially American: the modernisation theory (a common label for relatively disparate approaches to the theory of development), and the efforts to establish cross-national data collections beginning in the late 50s and early 60s. Underlying much of this work was the, perhaps obsolete, idea that one could discover 'general laws' in the evolution of global societies, and the belief that in this enterprise the collection and analysis of quantitative data was of crucial importance.

Since the early 70s or even late 60s, the criticism of the 'modernisation theory' has mounted and the optimistic hope of attaining the envisaged goals has somewhat diminished. This period, however, has left an important stamp on macro-sociology: the conviction that in this field, too, systematic empirical research is essential and possible. The renaissance of historical sociology has somewhat changed the orientation and emphasis of research towards a more careful and less abstract analysis of variations in more specific institutional and 'geographical' contexts.

My first encounter with Stein Rokkan was crucial for the new project which finally led to this book: his enthusiasm incited our energies and channelled them in different directions. It was at the Lausanne conference that I envisaged, however vaguely, a chance to combine my interest in the study of global societies, my preoccupation with European history, and my preference for a systematic empirical approach in macro-sociology in a new enterprise on a broader basis and with a longer time perspective.

In the course of the next year this idea took shape and developed into a plan and proposal for a project with the acronym HIWED (Historical Indicators of the Western European Democracies). Without Wolfgang Zapf's patronage, I would never have been able to start this project, and I would like to express my warmest thanks to him. He was an

altruistic advisor and relentless promotor of us 'young folk' as we then were. We directed the project together at the University of Mannheim during its first phase from 1973 to 1976. It was generously funded by the Stiftung Volkswagenwerk and we have been very fortunate in that this foundation was prepared to finance also a second phase from 1976 to 1979 in which the project moved with me to the University of Cologne. I am grateful for this opportunity to praise the Stiftung Volkswagenwerk: there is certainly no other foundation in Europe which has done more for comparative research and there may be none which is less bureaucratic. Special thanks go to Helga Junkers and Otto Häfner at the foundation for their personal commitment and unusual patience.

The HIWED-Project had two objectives, both influenced by Rokkan's work. First of all, to produce a data handbook on Western Europe since the Congress of Vienna covering major political, social, and economic changes in the last century and a half. With this we wanted to open up new sources and to lay a more solid foundation for a historical, comparative, and interdisciplinary, in one word macro-sociological, study of that territorial diversity which is called Europe. Rokkan always wanted a 'thick book'. Here it is. It will be the first and programmatic publication in a series called European Social Science Studies.

The second objective was concerned with Rokkan's theory of European political development in which he distinguished between four basic processes: state formation *strictu sensu*, nation-building, the institutionalization of political rights (mass democracies), and the institutionalization of social rights (welfare states). Since in his own empirical works he was mainly concerned with a study of the evolution of mass democracies and the processes and problems of nation-building, we wanted to push forward the comparative analysis of the evolution of welfare states in Europe. Some of the analyses undertaken have already been completed and will be published in the above-mentioned series.

When we started our work on the handbook in 1973 we did not realize what would await us. I must confess, that looking back I would not try it again. There were too many hurdles, detours and blind alleys, simply too many years of 'deferred gratification'. The first discovery we made was that in opening up the statistical sources we had to start practically from scratch. Thus, we had to squander most of our initial efforts in bibliographical work and the building up of an archive of micro-fiches and foto-copies for which we had to order literally thousands of books from other libraries in Germany or from abroad. Without the exploitation of many devoted students we would not have succeeded and here I would like to extend warm thanks to Elisabeth Bieling, Petra Dunkel and Maria Müller who worked with us in Mannheim, and to Michael Sondermann, Karl-Heinz Korn and Hans Jäger who worked with us in Cologne. Above all others I would like to thank 'Hansi' who was the life and soul of the project.

The first product of these efforts was a bibliography of the major statistical sources in Europe since the early nineteenth century which also included an institutional history of official statistics. The bibliography was completed in 1975 and published in 1977 (*Quantitative Historical Sociology. Current Sociology* 23.2. Mouton, Paris). A bibliography of all census publications in Europe since 1801 was added later. I would like to extend my warmest thanks to Regina Kays, the librarian who worked with me on setting up the bibliography; the entire project owes a great deal to her efforts.

On this basis then we proceeded to our essential task, the production of our handbook. It was to be a truly collective effort. If we take into account the fact that research undertaken in universities is always only part-time work, then all project members taken together worked about 35 years on this book; and this, perhaps unfairly, excludes student and secretarial work. Only a fool could have done this work alone. Even so, many of us occasionally had the feeling of fooling away our lives. These high investments require a more detailed description of the individual contributions. However, it cannot do justice to the enthusiasm and deprivations of all project members.

As a general rule, each project member collected data only or mainly in the fields of his analytical interest. Thus, Jens Alber, a long-standing friend and colleague of mine, and a sociologist like myself, has created a data collection on the evolution of the modern social security systems, and at the same time, he completed in 1979 a thesis on the same topic which has been published in the above mentioned series. Being already involved in the preparatory stage of the project, he had to carry much of the initial burden in creating the project's infrastructure, and altogether he worked with me on the book for eight years. In addition to his part on social security, he produced the part on governmental coalitions and contributed to that on the labour force.

Franz Kraus, an economist, joined our project during its first year in Mannheim. Initially, he worked on the national product data which, beyond their intrinsic interest, have been most useful for the calculation of many indicators in other parts of the handbook. When he moved with the project to Cologne, he turned to his main field of interest, the study of income distribution and redistribution. On the basis of a painstaking and painful scrutiny of a myriad of tax statistics, he established what will be the major collection of historical data on income distribution. He is still working on his thesis and is at the same time preparing a separate and voluminous handbook with his much more detailed data on income distribution.

Jürgen Kohl, a sociologist, participated directly in our project during its first phase in Mannheim. He then moved to the University of Bielefeld, but continued to work with us. At the beginning, he worked mainly on the data of enfranchisement, electoral turnout and changes of the electoral systems which were included in the respective part of the handbook. Thereafter, he concentrated all his efforts on the collection and analysis of public expenditure data. In 1979, he completed a thesis on this topic which will be published in this series.

During the project's first phase in Mannheim, three students made important contributions. Elisabeth Gransche wrote a thesis on housing conditions in Europe since the First World War, Winfried Pfenning one on trade unions and strike patterns since the end of the nineteenth century, and Kurt Seeböhm one on the evolution of taxation since the mid-nineteenth century. Both Pfenning and Seeböhm went with the project to Cologne to continue their studies. Kurt Seeböhm, an economist, extended and refined his pioneering collection of tax statistics and put a great deal of effort in to the completion of our demographic data. Winfried Pfenning, a sociologist, extended his work on the development of trade union membership and industrial conflict, and also made major contributions to the parts of the handbook covering labour force and urbanisation. Since early 1979 he has been responsible for our computerized 'Western European Data Archive' (see below).

In spring 1977, after the project had been moved to Cologne, Richard Eichenberg, a political scientist from the University of Michigan, Ann Arbor, came to strengthen our team during the project's second phase. Eichenberg contributed the part on public bureaucracies. More importantly, however, he laid the basis for our computerized data archive and intensified our contacts with the central archive of the Inter University Consortium for Political and Social Research (ICPSR) at his original university in Ann Arbor.

This archive has been most helpful in computerizing our complex cross-tabulations of age by sex and civil status for 225 population censuses. These tables, which are not included here but will be published separately, have been important for calculating various indicators in the handbook. My warmest thanks go to Catherine Kelleher who 'lent' us one of her best young scholars, and to Jerry Clubb who gave a great deal of support to the creation of our computer archive in its initial phase.

Finally, in 1978, Reinhard Schneider, a sociologist at the University of Bielefeld, joined our project as an external member. He has been working on a broad comparative study on the evolution of public educational systems in Europe and has contributed the corresponding part of the handbook. In the collection of the quantitative data he built on some earlier efforts in Mannheim and Cologne, especially by Joachim Heinlein.

In our work on the handbook we relied mainly on statistics collected and published by public authorities, mostly national statistical offices and other national agencies, and occasionally international organizations. In a few cases, however, and above all in the parts on public expenditures and economic growth, we have used data collected and analysed by other social scientists or economists. These sources are documented in the appendix of the second volume. Usually, the range of these works is relatively limited with respect to the number of countries included, the time period covered, and their number of variables. There were, however, two major exceptions.

David Singer was kind enough to leave us the data on military personnel for the period 1850 to 1970 which had been collected in the Correlates of War Project directed by him at the University of Michigan. They are published here for the first time. I am most grateful for this gift and would like to thank him and his team for their support. The other data collection which we made use of has already been published, and is the most useful compilation of historical statistics on elections by Tom Mackie and Richard Rose (*The International Almanac of Electoral History*. London, Macmillan, 1974). As we did not want to exclude this essential information from our handbook, we asked them to permit the publication of their tables with the percentage distribution of votes and seats. We are most indebted to them for their kind permission.

A few words about my own role in the project. I have been a slave driver but the handbook has enslaved me too. To a varying extent, I have been involved in the process of defining the indicators, searching for sources and collecting data for practically all parts of the handbook, and some I have contributed myself. I have checked most, or at least many, of the data in process of their collection as well as in the proof-reading stage, but this does not diminish the responsibility of the other project members. The conception, composition and text of the handbook are essentially mine, but this does not detract from the collective character of the book.

The handbook assembles data on political, social, and economic developments in Western Europe since the Congress of Vienna. This preliminary definition of its contents immediately requires some specifications and qualifications. The first problem is space. Not only for me, an Austrian by birth and nationality, is 'Western Europe' a vague concept. In its present use it is clearly a product of the Second World War, before which it was a more limited term which has widened its range only by incorporating parts of 'Central Europe' a crucial concept in European history (see the Introduction below).

In defining the space covered by our handbook we have made the following essentially pragmatic decisions:

- From 1815 to 1918 we include the Austrian part of the Austro-Hungarian monarchy as defined by the 1867 constitution.
- We thus exclude to the east: the Hungarian kingdom; the European territories of the Ottoman Empire, though all had gained independence before the First World War; the Russian Empire with the exception of Finland, though it became independent only in 1917.
- After World War One we include among the succession states of the Austro-Hungarian monarchy only the Republic of Austria, and we also exclude Poland and the Baltic states which became independent in 1918.
- Unfortunately, we cover (with some exceptions) Italy only since 1861 and Germany only since 1871. The great

number of Italian and German states and territories as well as the relative scarcity of statistical sources made this regrettable decision necessary.

- An even more lamentable omission is the exclusion of Greece, Portugal and Spain. There are some grounds for arguing that these countries belong, or belonged, to a lesser extent to 'Western Europe' but their exclusion is mainly due to our insufficient knowledge of the three languages.
- Finally, we do not include Luxembourg and Iceland, as well as the other smaller European 'states', for pragmatic reasons only, though at least Iceland has always incited our curiosity.

The territorial changes which the countries included in our study have undergone between 1815 and 1975 are described in chapter I, part 1. In the tables and graphs we use the following abbreviations:

AU Austria	IK Ireland	EW England and Wales
BE Belgium	II Italy	SO Scotland
DE Denmark	NE Netherlands	GB Great Britain
FI Finland	NO Norway	NI Northern Ireland
FR France	SW Sweden	UK United Kingdom
GE Germany	SZ Switzerland	

With few exceptions, all data in the handbook are national data, i.e. they refer to nation-states. They are either (quantitative) aggregate data or (qualitative) institutional data. For the latter (e.g. institutional traits of social security systems) the nation-state is the natural 'unit of analysis'. This is less true for aggregate data. Often national averages hide important internal, regional or other, differences or the nation-state may not be the adequate 'unit of analysis' as in the case of the international division of labour and economic interdependence. Future data collections will certainly have to include other, subnational, international and supranational, units. For most variables, however, the nation-state still remains the crucial 'level of aggregation'.

The maximum time period covered is 1815 to 1975. The Congress of Vienna was chosen as our starting date because it defined or redefined, after more than two decades of revolution and war, our units of analysis, the nation-states. With the exception of Belgium which became independent in 1830, no major territorial change occurred in 'Western Europe' until the Italian and German unifications. The choice was also dictated by the availability of data. Before 1815, we find hardly any national statistics; in most European countries the development of official statistics did not 'take-off' until 1818. 1975 was chosen as finishing date when we still thought that we could complete the handbook much earlier than we actually did.

Of course, relatively few time series really go back as far as 1815, most start only in the second half of the nineteenth century. The reasons for this are simple. Obviously, some series cannot start before the institutions to which they refer were created: no electoral results without suffrage, no divorce rates without legalising divorce, no pension figures without social security systems, etc. Equally obviously, other series can only commence when the respective statistics were collected for the first time. The initiation of population censuses and the establishment of parish or civil registration has been most important in this respect. Most of our countries started censuses in the early nineteenth century, but many items such as occupation, employment status, language, religion, citizenship or even housing conditions were usually included only later. In other cases, public authorities collected statistics but did not publish them. This holds true above all for financial statistics before governments were forced by parliaments to lay open their budgets. A final limitation exists where we had to rely on secondary sources, on the historical reconstruction of national accounts statistics. Thus, with only few exceptions, our time series start when the respective institution was created or when the respective statistics were collected for the first time.

The structure of the handbook has changed several times in the course of the past nine years, often because we realized that some objectives had been unrealistic, sometimes because we discovered new possibilities. As it is today, the structure mirrors more a need for numerical aesthetics than for logic. Some logic does exist, however.

The handbook is divided into two volumes of equal length. The first is entitled 'The Growth of Mass Democracies and Welfare States'; the title of the second volume is 'The Growth of Industrial Societies and Capitalist Economies'. With this sequence of the two volumes we want to indicate that we follow neither the Durkheimian nor the Marxist tradition. Both see the 'state' more or less as an appendix to some more 'fundamental' structure, be it the division of labour or the mode of production. But the modern state has shaped the structure of social and economic relationships at least as much as it has been influenced by them.

The first volume contains basic data on the Western European nation states (external boundaries, population by nationality, internal cultural heterogeneity), the evolution of mass democracies (suffrage, electoral results, parliamentary seats, government coalitions), the growth of public budgets (taxes and expenditures) and public bureaucracies (civil and military personnel), and finally, the development of welfare states (public education and social security systems). There are some gaps, among the many, which we greatly regret. We would like to have included data on political parties, social movements, collective violence and political instability and to have incorporated more aspects of the welfare

state, especially the public health sector; but all this proved to be unrealistic, given the number of countries and the time span covered in the study.

The second volume on social and economic developments is necessarily more selective. As B. R. Mitchell's great handbook on 'European Historical Statistics 1750–1970' already covers a broad array of economic statistics, we confined ourselves in this respect to indicators of economic growth (national product figures for various concepts and national product by origin and use) and measures of income distribution. Thus, our handbook contains no production figures and, though regrettable, no indicators of unemployment and inflation. For the same reason, we excluded statistics on transport and communication. Like Mitchell, we did include, however, the essential demographic data but put much more emphasis on the calculation of comparable indicators. In addition, the second volume gives data on the process of urbanisation and changing housing conditions, the structure of the labour force, the development of trade unions, and the pattern of industrial conflict.

Besides the many unavoidable gaps, the handbook has one systematic lacuna. It assembles essential information for comparing developments of the Western European states, societies, and economies, but it does not touch on the political, social, and economic relationships between them: the exchange of goods, transactions of capital, and migrations of workers, overseas emigrations and European population displacements, students studying abroad and cross-national communication, diplomatic relations and military conflicts. Originally, we had hoped to add a third volume to include these data, such as those concerning external trade, overseas emigration and wars, relatively easily accessible, but a more comprehensive collection of data on inter-state exchanges and relations in Europe is still lacking.

As to the formal structure, both volumes consist of five parts with two chapters each. Thus, the handbook contains altogether twenty chapters which are grouped into ten parts. Both volumes have a longer historical-sociological introduction, and each single chapter starts with an explanation of the tables and graphs presented and a short discussion of methodological problems involved.

The documentation of such a work poses a major problem and requires some explanation. From the very beginning, we decided that in principle each datum should be reproducible implying that we document not only its source(s) but also the calculations and estimates we made. In this way we hope to facilitate the process of accumulation in future research. Initially, we produced and distributed several 'Data Reports', each of 100–200 pages, in which specific data sets were documented (enfranchisement, taxes, social insurance, public bureaucracies). Later on, however, we decided to switch completely to a computer-readable documentation.

In early 1979, we started, in collaboration with the Zentralarchiv at the University of Cologne, the Western European Data Archive Project (WEDA), again funded by the Stiftung Volkswagenwerk. The computerization of all HIWED data (many more than included in the handbook) and of the extensive documentation formed the major part of this project. The Zentralarchiv was a very generous host of this project, and I am grateful for the opportunity to thank Maria Wieken, Erwin K. Scheuch and above all Ekkehard Mochmann for their support.

Obviously, an inclusion of the documentation would have enormously expanded the handbook, restricting its convenient use and raising its price. Thus, we have tried to keep the number of annotations in the book as small as possible, and we offer instead separate documentation which will be available through the ICPSR at Ann Arbor for the American user and through the Zentralarchiv in Cologne for Europe. The details of this documentation will be found in the appendix to the second volume describing briefly the major primary and secondary sources we have used.

The data collection was almost finished in 1979 and we thought that we could publish it soon after. But we had grossly underestimated the tedious work of typing hundreds of tables and drawing the numerous graphs. We had decided to do this work ourselves in order to avoid excessive costs. Four women suffered from this decision: Carla Heusser and Ursula Feger at the University of Cologne, Dagmar Alber and Ursula Nocentini at the European University Institute in Florence where the manuscript was completed. Knowing how dreadful this work was (I had myself to do most of the proof-reading) I can only thank them most warmly.

Lastly but not least, I want to thank my wife, although she is one of those modern women who believe that their husband's work is purely entertainment. Generally only half-true, it was even less so in this case. However, she had to tolerate a husband whose mood steadily declined in the nine years of working on the book.

This book is dedicated to Stein Rokkan. The permanent encouragement he gave us would be more than enough to justify the dedication. But we owe him much more: intellectual leadership through personal authority and friendship. The joy and relief which accompanies the completion of this book is blended with a sad thought that we cannot show the book to him; he died before we could finish it.

Peter Flora

Florence, Summer 1982

Chapter 8

PUBLIC EXPENDITURE

This chapter presents data on total public expenditure and its functional breakdown in principle for each country, in a sequence of five tables. The first table contains the longer series of general and central government expenditure, in absolute figures and as a percentage of gross and net domestic product. The next two tables give an initial breakdown by major function, as percentages of gross domestic product and total public expenditure. The last two tables offer a more detailed breakdown of central and general government expenditure.

These data pose a variety of problems, of which the most important are:

- the variations in the concept of public expenditure,
- the difference in figures for total expenditure,
- the variations and incompleteness of the functional classification of total expenditure.

In principle, a very broad concept of public expenditure has been used. It includes not only all levels of government (central, local, and where relevant, regional) but also social insurance, and is here called 'general government expenditure'. Public enterprises are not included or only with their net results (profits/deficits transferred to/covered by public expenditure) which are of minor importance. An attempt has been made to present only consolidated figures, i. e. to avoid a double counting of transfers among different levels of government or between them and social insurance institutions. This was possible in cases for which the financial data have been harmonized with the national accounts statistics. In earlier periods, for which a 'consolidation' of public expenditure was not possible, these transfers were usually small.

In practice, not all data are really based on this embracing concept of public expenditure. For some countries/periods an inclusion of social insurance proved to be too difficult and in a few cases only data on central government expenditure have been available. The synopsis below shows these deviations. In general, the time series are longer for total expenditure figures than for their functional breakdowns and also longer for central government than for general government expenditure. With respect to general government, total expenditure figures are completely missing for the Netherlands and the short time series for Austria and Italy do not include social insurance. For the functional breakdown of general government expenditure no data are available for Austria, Belgium, France, Italy and the Netherlands and those for Norway exclude social insurance.

Public Expenditure Data

Inclusion or Exclusion of Social Insurance

General Government		Central Government	
incl. soc. insurance	excl. soc. insurance	incl. soc. insurance	excl. soc. insurance

I. Total Expenditure

Austria		1960–1974		1868–1975	
Belgium	1950–1968			1830–1975	
Denmark	1855–1975		1855–1975		
Finland	1948–1972		1940–1975	1882–1939	
France	1872–1971			1815–1975	(2 series)
Germany	1881–1975	1872–1975	1872–1975	1872–1975	
Ireland	1927–1975		1927–1975		
Italy		1968–1975		1862–1975	
Netherlands				1850–1975	
Norway	1865–1975		1865–1975	1850–1975	
Sweden	1913–1974		1850–1975		
Switzerland	1850–1975		1849–1975		
United Kingdom	1790–1975		1790–1975		

II. Expenditure by Function

Austria			1923–1975
Belgium			1835–1975
Denmark	1929–1975	1869–1975	
Finland	1948–1972	1967–1975	1882–1951
France			1822–1875
Germany	1872–1975	1872–1975	1913–1975
Ireland	1927–1975	1927–1967	
Italy			1862–1973
Netherlands			1850–1975
Norway		1915–1971	1850–1975
Sweden	1913–1974	1850–1975	
Switzerland	1938–1975	1938–1975	
United Kingdom	1790–1975	1890–1975	

The aggregate data on public expenditure, both for general and central government, are given in the first table (Public Expenditures) as absolute figures and as percentages of gross and net domestic product (for these data see volume II of the handbook). In addition, this table also contains 'centralisation ratios', i. e. the shares of central, 'regional', and local government, and/or social insurance in total expenditure. The totals given in the first table may differ from the respective sums of the various expenditure categories presented in the following four tables. In these cases the data for the functional breakdowns usually come from other sources than the longer time series of simple aggregate figures.

The first two of the four tables (General and Central Government Expenditures by Major Function) offer a relatively crude breakdown of total expenditure. The single items are given as percentages of total expenditure and as percentages of gross domestic product. They are based on the more detailed breakdowns in the last two tables (General and Central Government Expenditures), i. e. certain adjacent functions have been aggregated as follows:

- 'administration and justice': general interior and financial administration, foreign affairs, judiciary and police;
- 'economic and environmental services': agriculture, industry and commerce, transport and communication;
- 'social services': social insurance and assistance, other social transfers, health, housing, education and science;
- 'residual expenditure': generally including interests on public debt; other items included are annotated.

The problems of comparability are in general less severe for the breakdowns by 'major function' and more restricting for the detailed functional classification. An attempt has been made to transform the national statistical classifications in a standard way according to the stated purpose or 'function' of the respective expenditure items. Where the necessary information was lacking, and this holds true especially for the nineteenth century, resort was made to a less satisfying administrative classification. The typical problems here lie in the frequent shifts of competences between ministries and departments in the process of differentiation of the governmental system.

In addition to the variations in the 'functional' classification of public expenditure, the 'residual expenditures' category sometimes sets strict limits on any international or intertemporal comparison. The data for this residual category are found in the first two of the four tables and the more important cases are explained in the annotations. In the last two and more detailed tables the category is not included among the ten expenditure items, which therefore do not always add up to 100 percent. Where no figures are given (blanks), the respective expenditure category either does not exist or is included in the residual category.

Because of the above mentioned methodological difficulties, no comparative tables are presented at the beginning of the chapter. There are, however, graphs which represent the relative growth of general and central government expenditure in the period from 1900 to 1975 for each country.