



Kai Eicker-Wolf

Ist der Sozialstaat unbezahlbar?*

**Arbeitspapier des DGB Hessen-Thüringen Nr. 2
Frankfurt, Januar 2010**

** Der Text basiert auf einem Vortrag des Autors im Rahmen einer Veranstaltung der Humanistischen Union in Marburg am 31.01.2010.*

Ist der Sozialstaat unbezahlbar?

Einleitung

Die große Mehrheit der deutschen Wirtschaftswissenschaftler und Wirtschaftswissenschaftlerinnen, aber auch viele Politikerinnen und Politiker und erst Recht die Unternehmensverbände sind der Auffassung, dass der Sozialstaat – oder allgemeiner: die Tätigkeit der öffentlichen Hand in der gegenwärtigen Form – nicht mehr finanzierbar ist. Diese Behauptung geht meist mit verschiedenen anderen Äußerungen einher, die ebenfalls den Abbau staatlicher Tätigkeit zum Ziel haben:

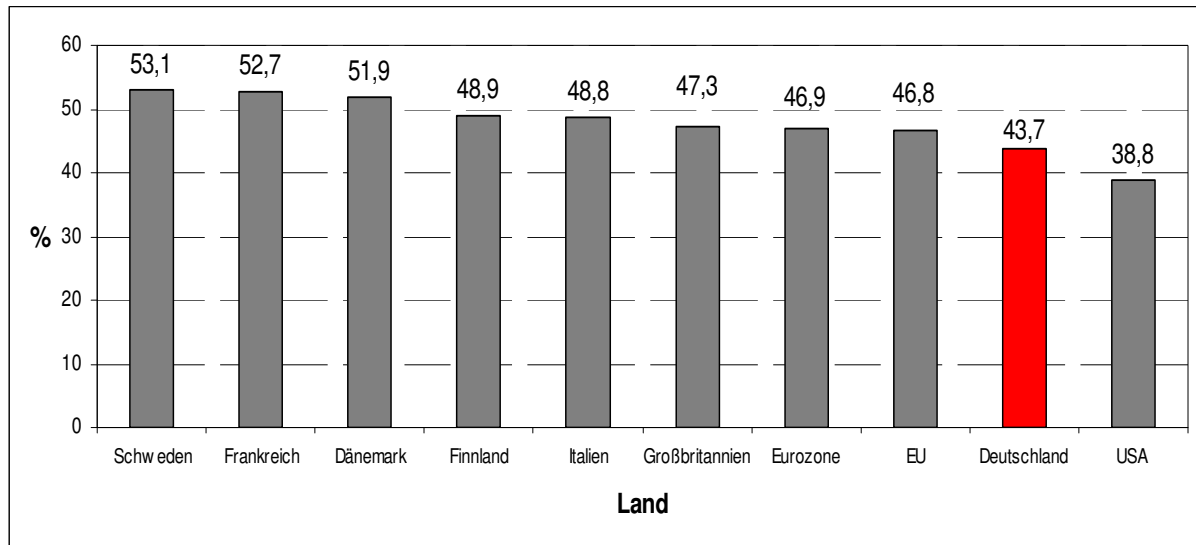
- „Wir haben in der Vergangenheit über unsere Verhältnisse gelebt und können uns vieles nicht mehr leisten!“
- „Wir leben auf Kosten der kommenden Generationen!“
- „Marktprozesse sind grundsätzlich effizienter und effektiver als staatliche Tätigkeit“

Die aufgeführten Behauptungen münden dann folgerichtig in ein Bekenntnis zum „*schlankem Staat*“ – zu finden etwa im Koalitionsvertrag der aktuellen hessischen Landesregierung. Verbunden wird das Postulat vom schlanken Staat mit dem Ziel, die Staatsquote zu senken, denn diese sei, so ist häufig zu hören, im internationalen Vergleich zu hoch. FDP-Chef Westerwelle sprach gar jüngst davon, dass Deutschland ein Jahrzehnt der Staatswirtschaft hinter sich habe.

Einnahme- und Ausgabenentwicklung in Deutschland – einige empirische Tatsachen

Tatsächlich entbehren die einleitend aufgeführten Behauptungen jeglicher Grundlage. So fällt die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in Deutschland von 1998 bis 2007 atemberaubend restriktiv aus. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben lag in Deutschland von 1998 bis 2007 nominal bei nur 1,4 %. Der Durchschnitt der alten EU (EU-15) lag mit 4,1 % knapp dreimal so hoch. In diesem Zeitraum verzeichnete kein anderes Land, für das die EU-Kommission Daten vorhält (EU-27 ohne Bulgarien plus Island, Norwegen, Schweiz und USA), ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum als Deutschland. Das gilt auch für die realen Staatsausgaben, bei denen Deutschland das einzige Land ist, das mit durchschnittlich -0,2 % pro Jahr einen Rückgang zu verzeichnen hatte. Der geschilderte Sachverhalt spiegelt sich auch in der Entwicklung der deutschen Staatsquote wider: Diese ist von rund 48 % Ende der 1990er Jahre auf einen Wert von knapp 44 % im Jahr 2008 gesunken. Die deutsche Staatsquote fällt im internationalen Vergleich eher klein aus (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Die Staatsquote im internationalen Vergleich im Jahr 2008



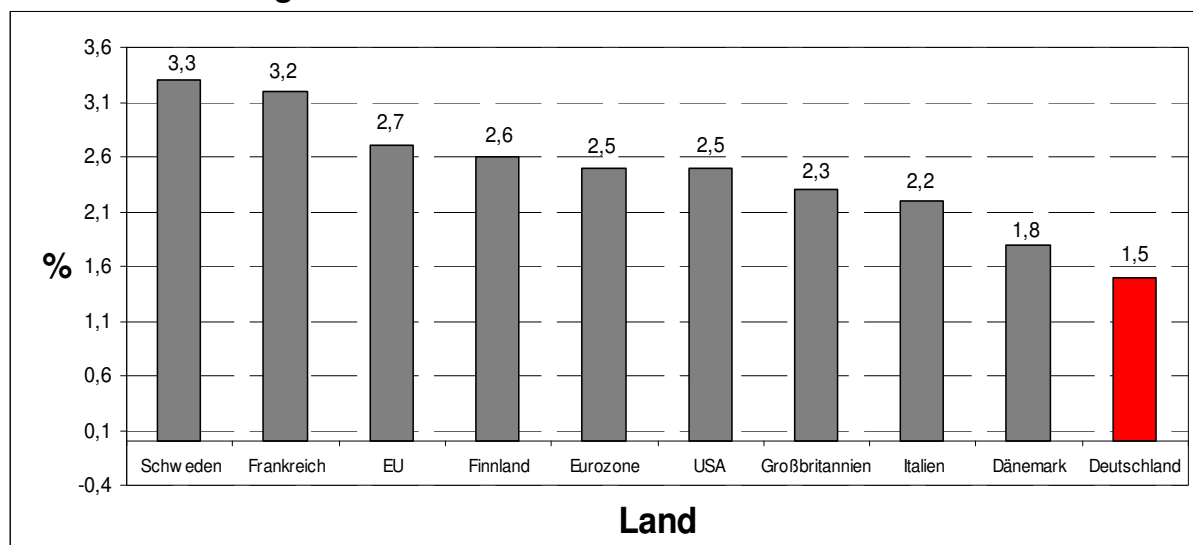
Quelle: Europäische Kommission

Von besonderem Interesse sind im Zusammenhang mit der öffentlichen Ausgabentätigkeit die wachstumsrelevanten Bereiche öffentliche Investitionen und Erziehung und Bildung.

Es ist allgemein anerkannt, dass die öffentliche Hand einen Teil ihrer Einnahmen für Investitionen ausgeben muss, um in angemessenem Umfang öffentliche Infrastruktur in Form von Straßen, Bildungseinrichtungen, Wasserver- und Abwasserentsorgung usw. für die privaten Haushalte und den Unternehmenssektor zur Verfügung zu stellen. Die staatliche Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung für private Wirtschaftsaktivitäten. Aus Sicht der Unternehmen weist die öffentliche Infrastruktur eine Vorleistungs- bzw. Komplementärfunktion auf, sie erhöht das unternehmerische Produktionspotential und senkt die Produktionskosten. Fallen die staatlichen Investitionen zu gering aus, wird sich dies in der langen Frist negativ auf das Wirtschaftswachstum in dem entsprechenden Wirtschaftsraum auswirken.

In Deutschland entwickeln sich die öffentlichen Investitionen seit Beginn der 1970er Jahre im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt rückläufig. Hierbei handelt es sich zwar um einen allgemeinen internationalen Trend, aber im Vergleich mit wichtigen anderen Industrienationen war der Rückgang in Deutschland wesentlich stärker ausgeprägt. Im Jahr 2008 weist die deutsche staatliche Investitionsquote mit nur 1,5 % des BIP einen sehr niedrigen Wert auf (Abbildung 2). Ein wesentlicher Grund für diesen Rückgang und die international unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand in Deutschland ist in deren Konsolidierungsbemühungen zu sehen: Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen sind für die Gebietskörperschaften häufig das bevorzugte Mittel, um die Ausgabentätigkeit zu beschränken.

Abbildung 2: Staatliche Investitionen in % des BIP im Jahr 2008 in ausgewählten Ländern

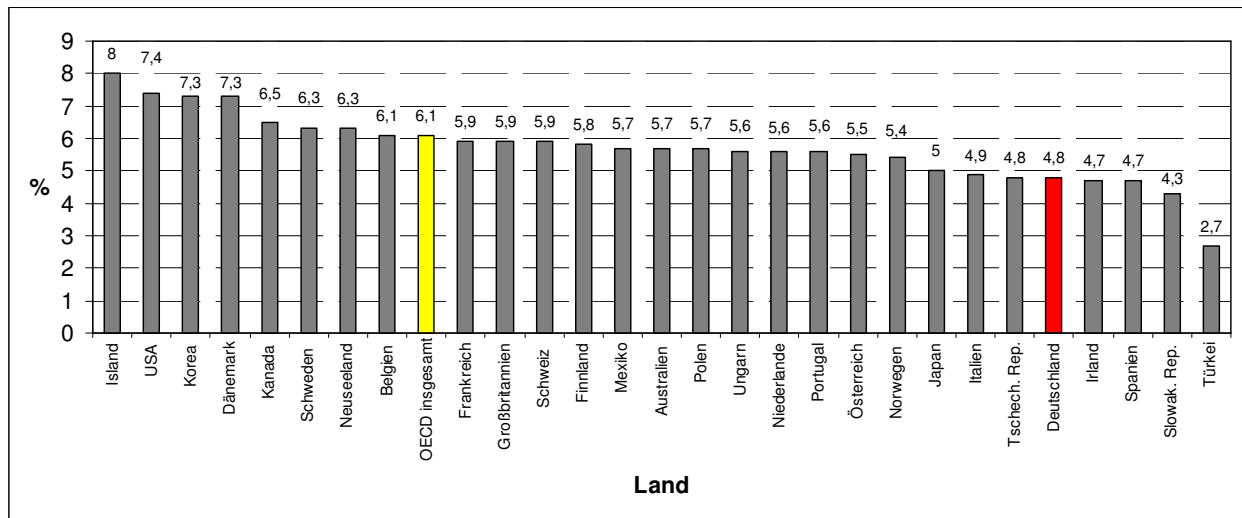


Quelle: Europäische Kommission

Auch bei den öffentlichen Bildungsausgaben, die in Deutschland vor allem durch die wesentliche Zuständigkeit in den Bereichen Schule und Hochschule zum ganz überwiegenden Teil durch die Bundesländer getätigt werden, steht Deutschland im OECD-Vergleich nicht gut dar. Zwar kompensieren die relativ hohen Privatausgaben im Rahmen des dualen Systems zum Teil die geringen öffentlichen Ausgaben, aber auch öffentliche und private Ausgaben zusammen liegen noch deutlich unter dem OECD-Durchschnitt und weit entfernt von jenen Ländern, die 6 % und mehr ihres BIP für Bildung verausgaben (vgl. Abbildung 3): Der deutsche Wert liegt bei 4,8 % und damit um mehr als 1 % unter jenem der gesamten OECD. Während drei Länder zwischen 6 und 7 % und vier Länder sogar über 7 % des nationalen BIP für Bildung aufwenden, stehen nur vier von 28 OECD-Ländern noch schlechter als Deutschland dar. Hinzu kommt, dass der deutsche Wert eine fallende Tendenz ausweist: im Jahr 2000 lag der Anteil der Bildungsausgaben am BIP noch bei 4,9 % und 1995 bei 5,1 %.¹

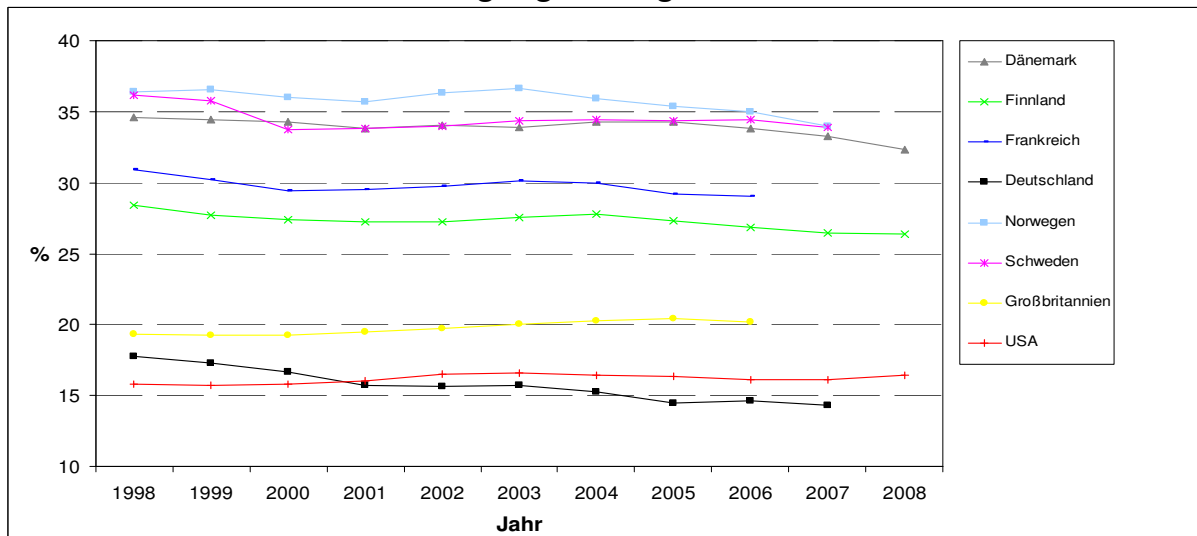
¹ Ansatzweise werden die Defizite des deutschen Bildungssystems und der sich daraus ergebende zusätzliche Ausgabenbedarf herausgearbeitet von Jaich (2008).

Abbildung 3: Private und öffentliche Bildungsausgaben in % des BIP im internationalen Vergleich (2006)



Quelle: OECD

Abbildung 4: Anteil der öffentlichen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung in ausgewählten Ländern 1998-2008*



Anmerkung * Alle Gebietskörperschaftsebenen einschließlich Sozialversicherungen, nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete Institutionen, die hauptsächlich durch die öffentliche Hand finanziert werden, und Unternehmen in öffentlichem Besitz.

Quelle: ILO

Die restriktive staatliche Haushaltspolitik in Deutschland schlägt sich auch in der Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung nieder. In den meisten anderen entwickelten Industrieländern und insbesondere in Skandinavien ist der Staat ein wesentlich bedeutenderer Arbeitgeber als in Deutschland: Während nach Zahlen der International Labour Organization (ILO), die auch Sozialversicherungen und nicht auf Gewinnerzielung ausgerichteten und von der öffentlichen Hand finanzierten Institutionen zum Staat zählt, in den nordischen Ländern jeder dritte bis vierte Erwerbstätige in öffentlicher Beschäftigung arbeitet, sind dies in Deutschland nicht einmal mehr 15 % (Abbildung 4). Obwohl der Öffentliche Dienst in Deutschland nach

dem zweiten Weltkrieg eine Expansion erlebt hat, hat der Staat als direkter Arbeitgeber nie eine vergleichbare Bedeutung wie in vielen anderen Ländern erreicht. Nach dem Beitritt der fünf neuen Bundesländer ist ein drastischer Beschäftigungsabbau im öffentlichen Dienst erfolgt, nach Berechnungen von Kuhlman² ist allein zwischen 1991 und 2000 ein Rückgang von rund 20 % zu verzeichnen. Dabei schlagen natürlich die Privatisierungsmaßnahmen – als Beispiel sei die Post genannt – und die Verkleinerung der Bundeswehr zu Buche. Aber auch die Kommunalverwaltungen haben ihr Personal deutlich reduziert: die ostdeutschen Kommunen zwischen 1991 und 2001 um mehr als 25 %, die westdeutschen Städte und Gemeinden im gleichen Zeitraum um ebenfalls immerhin 13 %. Der Abbau der staatlichen Beschäftigung in Deutschland stellt im internationalen Vergleich eine singuläre Entwicklung dar. Kein anderes Industrieland weist eine auch nur ähnliche Entwicklung auf, im Gegenteil: Absolut gesehen haben andere Industrieländer ihren Beschäftigungsstand gehalten oder ausgebaut (Tabelle 1).³ Der Beschäftigungsabbau in Deutschland korrespondiert mit einem Rückgang der staatlichen Arbeitnehmerentgelte (Abbildung 5).

Tabelle 1: Veränderung der öffentlichen Beschäftigung (in Tsd.) in ausgewählten Ländern 1998-2008*

Land	1998	2008**	Differenz	Differenz in %
Kanada	2.779,0	3.424,0	645,0	23,2
Dänemark	934,7	922,9	-11,8	-1,3
Finnland	630,0	666,0	36,0	5,7
Frankreich	6.355,0	6.718,0	363,0	5,7
Deutschland	6.726,0	5.699,0	-1.027,0	-15,3
Griechenland	852,7	1.022,1	169,4	19,9
Großbritannien	5.168,0	5.850,0	682,0	13,2
Irland	289,7	373,3	83,6	28,9
Italien	3.625,6	3.611,0	-14,6	-0,4
Niederlande	1.595,1	1.756,4	161,3	10,1
Norwegen	832,1	861,5	29,4	3,5
Polen	5.017,3	3.619,8	-1.397,5	-27,9
Spanien	2.328,2	2.958,6	630,4	27,1
Schweden	1.230,6	1.267,4	36,8	3,0
USA	19.909,0	22.500,0	2.591,0	13,0

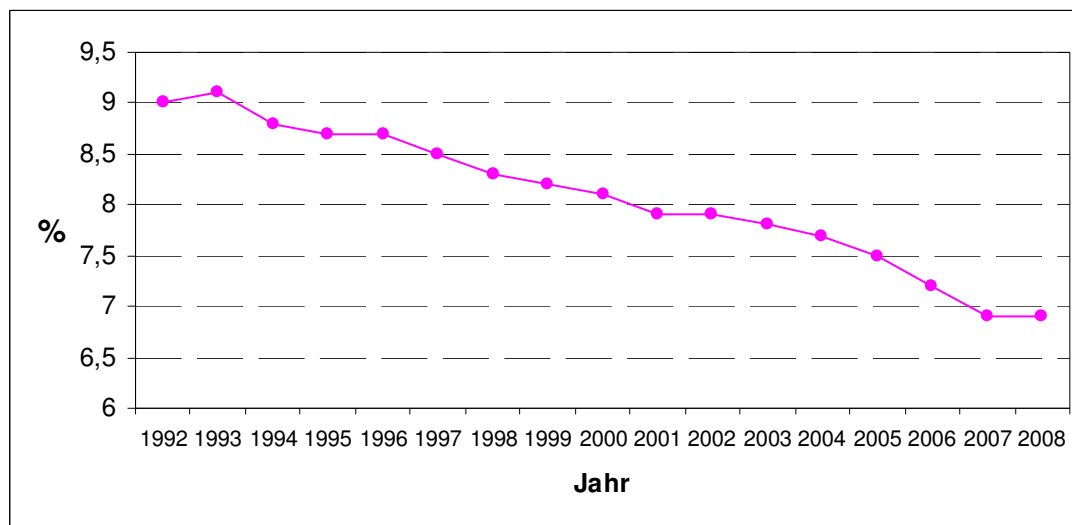
Anmerkungen: * Alle Gebietskörperschaftsebenen einschließlich Sozialversicherungen, nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete Institutionen, die hauptsächlich durch die öffentliche Hand finanziert werden, und Unternehmen in öffentlichem Besitz. **Frankreich 2006, Deutschland 2007, Niederlande 2005, Norwegen 2007, Polen 2007, Schweden 2007, Großbritannien 2006.

Quelle: ILO

² Vgl. Kuhlmann (2007). Kuhlmann gibt einen kursorischen Überblick über die Entwicklung des Öffentlichen Dienstes in Deutschland seit den 1950er Jahren.

³ Dies gilt auch, wenn ein größerer Zeitraum als in Tabelle 1 zu Grunde gelegt wird. Wenn die öffentliche Beschäftigung enger gefasst wird und Unternehmen im öffentlichen Besitz ausgeschlossen werden, ändert sich der Befund gemäß den von der ILO zur Verfügung gestellten Zahlen ebenfalls nicht.

Abbildung 5: Entwicklung der deutschen Arbeitnehmerentgelte der öffentlichen Hand in % des BIP 1992-2008



Quelle: Europäische Kommission

Wie die voran stehenden Ausführungen zeigen, hat die öffentliche Hand in Deutschland in der jüngeren Vergangenheit gewiss nicht über ihre Verhältnisse gelebt – im Gegenteil ist angesichts der hohen Ausgabenbedarfe in den Aufgeführten Bereichen eine strukturelle Einnahmelücke auszumachen. Um das Entstehen dieser Einnahmelücke zu erklären, ist ein Blick auf die Steuerrechtsänderungen der vergangenen Jahre hilfreich.

Insbesondere die Steuerrechtsänderungen der rot-grünen Bundesregierung seit dem Jahr 1998 haben hohe Steuerausfälle verursacht, wobei hier besonders die *Steuerreform 2000* zu erwähnen ist. Diese sollte als das zentrale wachstums- und beschäftigungspolitische Instrument fungieren. Tatsächlich aber hat sie zu erheblichen Steuerausfällen geführt, ohne dass dies erkennbar positiv auf das Konjunkturgeschehen gewirkt hätte.⁴ Besonders von ihr profitiert haben aufgrund des von 53 auf 42 % abgesenkten Einkommensteuerspitzensatzes reiche Haushalte. Und auch der Unternehmenssektor ist sowohl durch die Einkommensteuersenkung als auch durch die Reform der Körperschaftsteuer kräftig entlastet worden, nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) um jährlich elf Milliarden Euro.

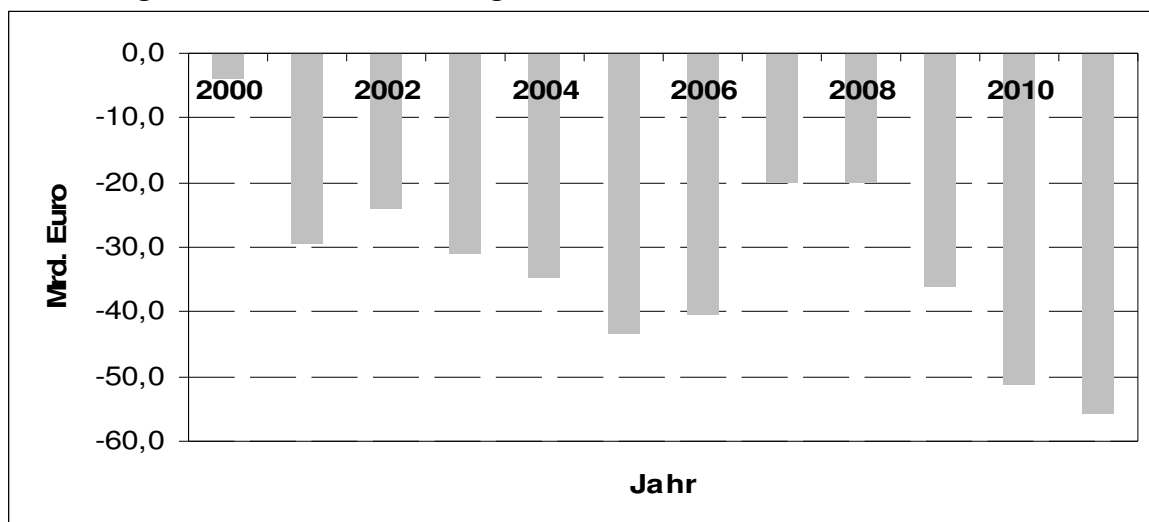
Die gesamten Steuerausfälle der öffentlichen Hand durch das steuerpolitische Handeln lassen sich mit Hilfe der Finanztableaus der einzelnen Steuerrechtsänderungen, die in den Finanzberichten des BMF enthalten sind, seit 1998 quantifizieren. Danach liegen die reformbedingten Einnahmeausfälle während der Kanzlerschaft Gerhard Schröders in den Jahren 2001 bis 2005 zwischen 24 und 43 Milliarden Euro, was gut 1 bis 2 % des deutschen Bruttoinlandsproduktes entspricht.

Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der Wirtschaftskrise im Herbst 2008 in der Summe einen anderen Kurs eingeschlagen: Zwar hat es auch unter der Regierung Merkel zahlreiche steuerliche Entlastungen

⁴ Vgl. hierzu ausführlich Truger (2009).

vor allem für den Unternehmenssektor gegeben – zu denken ist hier insbesondere an die im Jahr 2007 verabschiedete und im Folgejahr in Kraft getretene *Unternehmensteuerreform 2008*, die die Unternehmen um jährlich fünf Milliarden Euro entlastet hat. Per saldo haben die in den Jahren 2006 und 2007 beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen die Haushaltslage jedoch verbessert, da Steuererhöhungen wie der Anstieg der Umsatzsteuer zum 1. Januar 2007 und der Abbau von Steuervergünstigungen quantitativ dominiert haben. Wird die Wirkung der Steuerpolitik von Rot-Grün seit 1998 und von Schwarz-Rot in den Jahren 2006 und 2007 insgesamt betrachtet, dann sind trotz der einnahmeseitigen Konsolidierung durch die Große Koalition hohe steuerreformbedingte Ausfälle in der Größenordnung von jährlich 20 Mrd. Euro auszumachen (vgl. dazu Truger/Eicker-Wolf/Blumtritt 2007). Durch die Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen I und II sowie durch das zum Ende des Jahres 2009 auf den Weg gebrachte so genannte Wachstumsbeschleunigungsgesetz haben sich die Steuerausfälle – ausgehend vom Rechtsstand 1998 – auf aktuell jährlich 50 Mrd. Euro erhöht (vgl. Abbildung 6).⁵

Abbildung 6: Steuerreformbedingte Einnahmeausfälle 2000-2011



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung

Fazit

Wie voran stehend gezeigt wurde, hat die Steuerpolitik in den zurückliegenden gut 10 Jahren erhebliche Einnahmeausfälle in Höhe von rund 50 Milliarden Euro verursacht. Dies schränkt den staatlichen Ausgabenpielraum empfindlich ein. Dieser Sachverhalt ist fatal, weil sich viele staatlichen Aufgabenfelder durch eine strukturelle Unterfinanzierung auszeichnen – zu nennen sind hier insbesondere der Bildungsbereich und der Bereich der öffentlichen Infrastruktur, aber auch die immer ungleichere Verteilung von Einkommen und Vermögen sowie insbesondere die steigende Armut in Deutschland zeigen einen dringenden staatlichen Handlungsbedarf an.

⁵ Zur aktuellen Entwicklung der Finanzpolitik vgl. Eicker-Wolf/Truger/Niechoj (2009: 49 ff.).

Um der öffentlichen Hand auf Dauer ausreichende Mittel für eine sachgerechte Politik zur Verfügung zu stellen, sollte der steuerpolitischen Kurs der vergangenen Jahre verlassen und durch die Rückkehr zum Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit die bestehende strukturelle Unterfinanzierung beseitigt werden, z.B. durch die Wiedererhebung der Vermögensteuer sowie eine Anhebung des Einkommensteuerspitzensatzes.

Literatur

- Eicker-Wolf, K./Truger, A./Niechoj, T. (2009): Vom unerwarteten Aufschwung in den Sog der Weltrezession, in: Eicker-Wolf, K./Körzell, S./Niechoj, T./Truger, A. (Hg.), In gemeinsamer Verantwortung. Die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Großen Koalition 2005-2009, S. 19-73.
- Jaich, R. (2008) Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystems, Düsseldorf (Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung)
- Kuhlmann, S. (2007): Öffentlicher Dienst in Deutschland: Reformfähig oder -resistent?, in: Kißler, L., Lasserre, R., Pautrat, H. (Hg.), Öffentliche Beschäftigung und Verwaltungsreform in Deutschland und Frankreich, Frankfurt, S.71-96.
- Truger, A. (2009): Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen. Prokla 154 (1/2009), S. 27-46.
- Truger, A./ Eicker-Wolf, K./ Blumtritt, M. (2007): Auswirkungen der (Wieder-)Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen, IMK Studies 07, Düsseldorf.