

Kai Eicker-Wolf: Steuersenkungen zur Reduzierung der staatlicher Schlepplasten ...

... oder wie in Deutschland das Leitbild vom Schlanken Staat umgesetzt wird

Einleitung

Steuerpolitische Fragen und die Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand stehen seit über zehn Jahren im Mittelpunkt der wirtschaftlichen Auseinandersetzungen – Beispiele hierfür sind die dauernden Debatten um Steuersenkungen, die Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz und ganz aktuell die Eurokrise.

Der vorliegende Beitrag hat vor diesem Hintergrund zwei Ziele: Zum einen soll dargelegt werden, dass Art und Umfang der staatlichen Bereitstellung von Leistungen und deren Finanzierung ein wesentliches Konfliktfeld sich antagonistisch gegenüber stehender Interessen ist. Zum anderen wird der Frage nachgegangen, welchen Trend die staatliche Ausgaben- und Einnahmeentwicklung in Deutschland konkret aufweist.

Konfliktfeld Staatstätigkeit

Was die öffentliche Hand in welchem Umfang an öffentlichen Leistungen bereitstellt, ist objektiv nicht zu definieren. Zwar versucht die insbesondere in Deutschland die Hochschulen dominierende neoliberale Volkswirtschaftslehre dies mit Bezug auf die Neoklassische Ökonomik oder auf marktradikale Ökonomen wie Friedrich August von Hayek zu tun, indem sie eine weitestgehende Marktlösung propagiert. Diese wird als grundsätzlich überlegen definiert und infolgedessen die Privatisierung öffentlicher Leistungen gefordert.(1)

Tatsächlich sind solche wirtschaftsliberalen Thesen empirisch nicht haltbar. Schon die Privatisierungspolitik der vergangenen Jahre in Deutschland zeigt, dass Marktlösungen nicht als grundsätzlich erstrebenswert anzusehen sind: So gehen Liberalisierungen und Privatisierungen von staatlich erbrachten Dienstleistungen so gut wie immer mit allgemein schlechteren Arbeitsbedingungen und negativen Beschäftigungsentwicklungen einher, die in der Regel auch nicht durch neue Arbeitsplätze im privaten Bereich ausgeglichen werden. Privatisierungen führen häufig zu längeren Arbeitszeiten – zwar nicht unbedingt durch eine Verlängerung der Regelarbeitszeit, aber häufig durch die Zunahme von Überstunden und die Abschaffung von arbeitsfreien Tagen, von Urlaub sowie durch die Reduktion von Pausen- und Ruhezeiten.

Zwar kommt es in der Regel kurzfristig ebenso wenig zu einer unmittelbaren Ausdehnung der Regelarbeitszeit wie zu einer direkten Lohnkürzung. Jedoch sinken die Löhne mittel- bis langfristig, da von der Dauer der Beschäftigung abgeleitete Lohnerhöhungen und -kategorien abgeschafft werden, Neueinsteiger schlechtere Tarifverträge und niedrigere Einkommen erhalten, Zulagen gekürzt und innerbetriebliche Sozialleistungen sowie Betriebspensionen reduziert werden. Zudem geraten bestehende Tarifverträge unter Druck, denn private Unternehmen unterliegen oft keinen oder ungünstigeren

02-12: Was hält die Gesellschaft zusammen?

von: Dr. Kai Eicker-Wolf (Ökonom) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

Tarifverträgen. Die Folge hiervon ist Lohndumping und die Entstehung von Niedriglohnbereichen. Hinzu kommt, dass atypische und prekäre Beschäftigungsformen vordringen, die ehemals durch die öffentliche Hand bereit gestellten Leistungen werden qualitativ schlechter, häufig teurer oder entfallen ganz.⁽²⁾ All das hat in Deutschland letztlich zum Wachstum des Niedriglohnsektors, zur Lohnspreizung und zur schwachen Lohnentwicklung in den letzten Jahren beigetragen – mit negativen Folgen für den privaten Konsum und damit auch für das Wirtschaftswachstum.⁽³⁾

Um diese Entwicklung zu begreifen, muss letztlich nach den gesellschaftlichen Gruppen gefragt werden, die ein Interesse am Abbau öffentlicher Leistungen haben. Das Leitbild vom Schlanken Staat, der sich auf seine Kernaufgaben beschränken soll, wird dabei hauptsächlich von wohlhabenden Personen und dem Unternehmenssektor sowie den entsprechenden Verbänden propagiert. Dabei muss man sich vergegenwärtigen, dass reiche Haushalte auf ein gut ausgestattetes öffentliches Erziehungs- und Bildungswesen, eine ordentliche öffentliche Infrastruktur und gute öffentliche Dienstleistungen verzichten können, denn gut situierte Haushalte sind aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation in der Lage, schlechte oder gar nicht angebotene öffentliche Leistungen durch privatfinanzierte (gute) Leistungen zu ersetzen. Zudem sichert die bestehende soziale Diskriminierung im deutschen Bildungswesen, die wesentlich auf dem gegliederten Schulsystem und einer erheblichen Unterfinanzierung beruht, den sozialen Status der reicheren Schichten ab.

Die Interessenlage der unteren und mittleren Einkommensklassen und generell der abhängig Beschäftigten ist demgegenüber eine andere: Sie haben ein Interesse an einem gut ausgestatteten und sozial ausgewogen finanzierten Wohlfahrtsstaat, der allen Kindern gleiche Bildungschancen bietet, öffentliche Leistungen in angemessenem Umfang bereitstellt und nicht zuletzt gute und gutbezahlte Arbeitsplätze bietet.

In Deutschland ist es insbesondere seit der Jahrtausendwende gelungen, die Tätigkeit der öffentlichen Hand zu diskreditieren und den Weg in den „Magerstaat“ (Peter Bofinger) zu beschreiten. Dabei spielt vor allem die im Trend steigende Staatsverschuldung als Argument eine wichtige Rolle. In diesem Zusammen wird in der Regel die Ausgabenentwicklung der öffentlichen Hand für die zunehmende Verschuldung des Staates verantwortlich gemacht und es wird behauptet, dieser habe lange Zeit „über seine Verhältnisse gelebt“ – entsprechende Überlegungen liegen z. B. der so genannten Schuldenbremse zu Grunde, die im Jahr 2009 im Grundgesetz verankert worden ist und für die öffentlichen Haushalte die Kreditfinanzierungsmöglichkeiten jenseits konjunktureller Schwankungen so gut wie untersagt.

Tatsächlich ist in Deutschland keine übermäßige expansive staatliche Ausgabentätigkeit auszumachen, ganz im Gegenteil ist diese in den 10 Jahren vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise extrem zurückhaltend ausgefallen ist.⁽⁴⁾ Eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben und auch der öffentlichen Beschäftigung würde den wenig beachteten Ausgabentrend umkehren. Die Ausgabenentwicklung der öffentlichen Hand in Deutschland fällt im internationalen Vergleich geradezu atemberaubend restriktiv aus: Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben lag zwischen 1998 und 2008 nominal bei nur 1,4 Prozent. Der entsprechende Wert im Euro-Währungsraum liegt fast dreimal so hoch. Im betrachteten Zeitraum gab es außer Japan kein einziges unter den Ländern, für die die EU-Kommission Daten bereitstellt, das ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum verzeichnete als

02-12: Was hält die Gesellschaft zusammen?

von: Dr. Kai Eicker-Wolf (Ökonom) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

Deutschland. Das gilt auch für die realen Staatsausgaben: Deutschland ist das einzige Land im Europa, das mit durchschnittlich -0,2 % pro Jahr einen Rückgang zu aufweist. Der geschilderte Sachverhalt spiegelt sich auch in der Entwicklung der deutschen Staatsquote wider: Diese ist von rund 48 % Ende der 1990er Jahre auf knapp 44 % im Jahr 2008 gesunken – einen im internationalen Vergleich relativ geringen Wert.

Zwar sind die Ausgabenanstiege der öffentlichen Hand in Deutschland bedingt durch die Konjunkturpakete in den Jahren 2009 und 2010 im Vergleich zu anderen Staaten etwas höher ausgefallen, (5) aber auch unter Berücksichtigung dieser beiden Jahre bleibt die deutsche Ausgabenpolitik in der längeren Perspektive im internationalen Vergleich extrem restriktiv und Deutschland „Vize-Weltmeister“ im Sparen hinter Japan.

Angesichts der geschilderten Ausgabenentwicklung stellt sich natürlich die Frage, warum bei den öffentlichen Haushalten in Deutschland ein permanenter Konsolidierungsdruck zu bestehen scheint, und warum selbst in konjunkturell guten Jahren keine nennenswerten Überschüsse in den öffentlichen Kassen ausgewiesen wurden. Die Antwort auf diese Frage liefert ein Blick auf die Einnahmenentwicklung.

Staatliche Einnahmepolitik

Zur Finanzierung ihrer Leistungen stehen der öffentlichen Hand vier Einnahmekategorien zur Verfügung: Steuern, Gebühren und Beiträge, Erwerbseinkünfte sowie die öffentliche Verschuldung. Den größten Beitrag zu den Einnahmen liefern in entwickelten Volkswirtschaften die Steuereinnahmen.

Als großes Problem wird in finanzpolitischen Debatten die Verschuldung der öffentlichen Hand gesehen. Und tatsächlich kann eine hohe Staatsverschuldung in der langen Frist dann zum Problem werden, wenn sie zu einer ständig steigenden Schuldenstandsquote (Schuldenstand als Anteil am Bruttoinlandsprodukt) führt. Bei steigender Schuldenstandsquote nimmt der Teil der Steuern zu, der vom Staat für Zinszahlungen aufzuwenden ist. Hierdurch wird der Ausgabenspielraum für andere Haushaltsposten immer weiter eingeschränkt. Für Maßnahmen, die eine Konsolidierung des öffentlichen Haushalts zum Ziel haben, gilt allerdings prinzipiell, dass die gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen beachtet werden müssen.(6)

Die staatlichen Ausgaben sind ein wichtiger Teil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Ausgabenkürzungen der öffentlichen Hand schwächen die Binnennachfrage und damit auch Wachstum und Beschäftigung. Konsolidierungsversuche bergen daher immer die Gefahr, eine Volkswirtschaft in eine Rezession zu führen oder eine bestehende Krise zu verschärfen. Kommt es dazu, wird es nicht nur zu einem (weiteren) Wachstumseinbruch und Beschäftigungsrückgang kommen, sondern auch die Sparanstrengungen können so zum Teil oder sogar gänzlich verpuffen – die restriktive Wirtschaftspolitik und der damit herbeigeführte ökonomische Niedergang in Griechenland illustriert auf traurige Weise den geschilderten Mechanismus.

Generell ist es für die Beurteilung der öffentlichen Finanzlage in Deutschland aufschlussreich, einen

02-12: Was hält die Gesellschaft zusammen?

von: Dr. Kai Eicker-Wolf (Ökonom) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

Blick auf die Steuerpolitik seit der Jahrtausendwende zu werfen. Hierbei wird auf die steuerreformbedingten Ausfälle seit 1998 eingegangen, die durch die Steuerpolitik seit Antritt von Gerhard Schröder als Bundeskanzler verursacht worden sind.(7)

Sehr hohe Steuerausfälle haben die Steuerrechtsänderungen der rot-grünen Bundesregierung zum Ergebnis gehabt, wobei hier besonders die Steuerreform 2000 zu nennen 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. Davon haben aufgrund des von 53 % auf 42 % abgesenkten Einkommensteuerspitzensatzes besonders reiche Haushalte profitiert. 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 11 Mrd. Euro.

Insgesamt liegen die reformbedingten Einnahmefälle während der Kanzlerschaft Gerhard Schröders im Zeitraum 2001 bis 2005 pro Jahr zwischen 24 und 43 Mrd. Euro, was gut 1 bis 2 % des deutschen BIP entspricht.

Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008 in der Summe einen anderen Kurs eingeschlagen: Zwar hat es auch in dieser Zeit zahlreiche steuerliche Entlastungen 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 5 Mrd. 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 und der Versicherungsteuer zum 1. Januar 2007 sowie 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 einnahmenseitigen Konsolidierung durch die Große Koalition hohe steuerreformbedingte Ausfälle in der Größenordnung von jährlich gut 20 Mrd. Euro auszumachen. Wird die Steuerpolitik der Großen Koalition allein betrachtet, bleibt selbst unter Berücksichtigung der oben behandelten Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen I und II ein geringer positiver Saldo erhalten.(8)

[Abbildung 1: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 in den Jahren 2000-2011*](#)

In der Abbildung sind die einnahmenseitigen Auswirkungen der Steuerpolitik seit 1998 für die Jahre 2000-2011 dargestellt. Insgesamt belaufen sich die steuerreformbedingten Ausfälle aktuell auf etwa 50 Mrd. Euro jährlich, in der Summe betragen sich die steuerreformbedingten Einnahmefälle für die öffentliche Hand seit der Jahrtausendwende auf rund 400 Mrd. Euro.

Zusammenfassung und Ausblick

In Deutschland ist in den letzten Jahren ein massiver Staatsabbau erfolgt, der die Interessen reicher Haushalte und Unternehmen bedient: Steuersenkungen insbesondere für die oberen Einkommensklassen

02-12: Was hält die Gesellschaft zusammen?

von: Dr. Kai Eicker-Wolf (Ökonom) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

und den Unternehmenssektor haben der öffentlichen Hand Einnahmen in beträchtlicher Höhe entzogen. Der damit erzeugte Spar- und Kürzungszwang hatte und hat Privatisierungen zur Folge, die in der Regel mit einer Verschlechterung von Arbeitsbedingungen einhergehen und minderwertige Leistungen nach sich ziehen. Außerdem ist die öffentliche Hand aufgrund der bestehenden strukturellen Unterfinanzierung in zentralen Aufgabenfeldern – vor allem in dem Bereich Erziehung und Bildung – nicht in der Lage, notwendige Mehrausgaben zu tätigen.(9)

Die Blaupause für diese Politik ist übrigens von Herbert Girsch geschrieben worden, der bis zu seinem Tod im Jahre 2010 zu den bekanntesten Angebotsökonomien in Deutschland gehörte. Girsch war unter anderem lange Präsident des erzkonservativen Kieler Instituts für Weltwirtschaft und von 1986 bis 1988 Präsident der Mont Pelerin Society. Im Jahr 1998 veröffentlichte Girsch in der Wirtschaftswoche unter der Überschrift Produktive Schulden einen Aufsatz, der sich wie eine strategische Anleitung zum Abbau staatlicher Leistungen liest: Die „Schlepplast des Steuer- und Sozialstaats“ so Girsch, hemme die wirtschaftlichen Antriebskräfte. Um dem zu begegnen, empfiehlt er eine „strategische Steuersenkung“, um Leistungsbereitschaft und „unternehmerische Antriebskräfte“ zu stärken, das entstehende Defizit erzwingt dann ein Kürzen der Ausgaben und eine Rückführung der Staatsquote.

Die Politik hat Girsch's Vorschlag ganz offensichtlich parteiübergreifend beherzigt.

Literatur

Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten (2008): Auswirkungen von Privatisierung und Liberalisierung auf die Tarifpolitik in Deutschland, in: Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten/Sterkel, Gabriele/Wiedemuth, Jörg (Hrsg.), Europa im Ausverkauf, Hamburg.

Deckwirth, Christina (2008a): Der Erfolg der Global Player. Liberalisierung und Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (Hrsg.), Liberalisierung und Privatisierung in Europa, Münster.

Deckwirth, Christina (2008b): Kommunalwirtschaft und Global Players. Stand der Liberalisierung Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten/Sterkel, Gabriele/Wiedemuth, Jörg (Hrsg.), Europa im Ausverkauf, Hamburg.

Eicker-Wolf/Himpele, Klemens (2011): Die Schuldenbremse als politisches Projekt, in: Prokla Nr. 163, Juni 2011.

Eicker-Wolf, Kai/Niechoj, Torsten/Truger, Achim (2009): Vom unerwarteten Aufschwung in den Sog der Weltrezession, in: Eicker-Wolf, Kai/Körzell, Stefan/Niechoj, Torsten/Truger, Achim (Hrsg.), In gemeinsamer Verantwortung, Marburg.

Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2010): Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum franst nach unten aus, IAQ-Report 2010-06.

Niechoj, Torsten/Stein, Ulrike/Stephan, Sabine/Zwiener, Rudolf (2011): Deutsche Arbeitskosten: Eine Quelle der Instabilität im Euroraum, IMK Report Nr. 68, Düsseldorf.

Ötsch, Walter Otto (2009): Mythos Markt, Marburg.

Piltz, Henrik (2011): Bildungsfinanzierung für das 21. Jahrhundert – Finanzierungsbedarf der Bundesländer zur Umsetzung eines zukunftsfähigen Bildungssystems. Studie im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt.

Truger, Achim (2011): Steuersenkungen, Schuldenbremse und Konjunkturrisiken, in: Eicker-Wolf, Kai/Thöne, Ulrich (Hrsg.), An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen, 2. Auflage, Marburg.