

Becker, Johannes; Fuest, Clemens

Article — Published Version

Die deutsche Steuerquote: Konzeptionelle Fragen und internationaler Vergleich

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Becker, Johannes; Fuest, Clemens (2006) : Die deutsche Steuerquote: Konzeptionelle Fragen und internationaler Vergleich, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 86, Iss. 6, pp. 355-360,
<https://doi.org/10.1007/s10273-006-0524-x>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42621>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wie viel Steuern braucht der Staat?

Die Mehrwertsteuererhöhung und mögliche Belastungen der Bürger durch die Steuerfinanzierung von Sozialleistungen haben eine Diskussion über die Höhe der Steuerquote entfacht. Gibt es eine optimale Steuerquote? Welche Anforderungen werden an den Staat gestellt? Wie ist die deutsche Steuerquote im internationalen Vergleich zu beurteilen und wie hat sie sich über einen längeren Zeitraum entwickelt?

Johannes Becker, Clemens Fuest

Die deutsche Steuerquote: Konzeptionelle Fragen und internationaler Vergleich

Mit der aktuellen Steuerquote von 20% können wir die Republik nicht mehr zukunftsfähig gestalten“, sagte Kurt Beck gleich zu Beginn seiner Amtszeit als neuer SPD-Vorsitzender im April, und: „Wir brauchen mehr Investitionen, sonst droht auch die Infrastruktur zu zerfallen.“ Die Reaktionen fielen deutlich und wenig überraschend aus. Es gehe darum, die Staatsquote in Deutschland zu senken und nicht zu erhöhen, sagten Vertreter von CDU, FDP und der Arbeitgeber. Und sogar Becks Parteifreund Peer Steinbrück stellte klar, dass es das erklärte Ziel der Bundesregierung sei, die Steuer- und Abgabenlast in Deutschland zu verringern. Von Gewerkschaftsseite und aus dem linken Flügel der SPD hingegen kam Lob und Zustimmung für Becks Vorstoß.

Es ist die alte Debatte um den angemessenen Einfluss des Staates in Deutschland, und die Frontlinien zwischen den liberalen und

staatsorientierten Diskutanten sind schon lange und gründlich abgesteckt. Was lässt sich aus wissenschaftlicher Sicht zu dieser Debatte beisteuern? Zunächst muss man feststellen, dass die Frage nach der optimalen Größe des öffentlichen Sektors bzw. der optimalen Staatsquote aus wissenschaftlicher Sicht nicht beantwortet werden kann. Die Antwort ist abhängig von den Präferenzen über das Verhältnis zwischen privatem Konsum und der Bereitstellung öffentlicher Güter, und die sind für die wissenschaftliche Analyse unveränderbar gegeben.

Wir werden daher im Folgenden lediglich versuchen, die Diskussion auf zwei Wegen zu ordnen und zu strukturieren. Im ersten Teil werden wir die konzeptionellen Grundlagen der Bestimmung des optimalen Staatsanteils klären, im zweiten Teil auf der Grundlage eines europäischen Datenvergleichs analysieren, inwiefern sich Deutschland von seinen Nachbarn unterscheidet.

Konzeptionelle Grundlagen der optimalen Steuerquote

Die Steuerquote ist der Quotient aus dem gesamten Steueraufkommen und dem Bruttoinlandsprodukt:

$$\text{Steuerquote} = \frac{\text{Gesamtes Steueraufkommen}}{\text{BIP}}$$

Aus erhebungstechnischer Sicht ist zu beachten, dass viele staatliche Transfers und Subventionen statistisch als Steuervergünstigungen oder Steuererstattungen verbucht werden, so beispielsweise das Kindergeld oder die Eigenheimzulage. Dadurch erscheint die Steuerquote niedriger als sie in sachgerechter Abgrenzung tatsächlich ist.¹ Wichtig für die Interpretation der Steuerquote ist außerdem, dass die sozialen Sicherungssysteme in vielen Ländern über das Steuersystem finanziert werden. In Deutschland hingegen geschieht dies über Sozialabgaben, die jedoch keinen reinen Versicherungscharakter haben, weil aus ihrem Aufkommen versicherungsfremde Leistungen und sozi-

¹ Siehe hierzu etwa: Steuerquote: Dichtung und Wahrheit, in: iwd, Nr. 6 vom 6. Februar 2003.

ale Umverteilung finanziert werden. Um einen internationalen Vergleich zu ermöglichen, werden wir weiter unten zwischen der Steuerquote ohne und mit Sozialabgaben (letzte wird auch als Abgabenquote bezeichnet) unterscheiden. Um einen Vergleich unabhängig von der Erhebungsform zu ermöglichen, sei hier noch die Staatsquote eingeführt, die im Zähler statt dem Steueraufkommen die gesamten Staatseinnahmen bzw. Staatsausgaben haben.²

Die Steuerquote ist in vielerlei Hinsicht ungeeignet, als Indikator für die Steuerbelastung zu dienen, die zum Beispiel Aufschluss über mögliche Verzerrungen der Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte gibt. So kann eine gegebene Steuerquote zumindest aus theoretischer Sicht verhaltensneutral erzielt werden, bei anderen Steuerstrukturen aber auch einen sehr hohen Effizienzpreis haben.³

Zunächst ist auch unklar, wie eine bestimmte Höhe der Steuerquote zu interpretieren ist. Dazu ist es hilfreich zu fragen, unter welchen Umständen eine Steuerquote hoch oder tief ist. Eine niedrige Steuerquote kann bedeuten, dass die tarifliche Steuerbelastung niedrig ist. Sie kann aber auch darauf hinweisen, dass viele Unternehmen und Haushalte die Steuer umgehen. So wird z.B. häufig darauf hingewiesen, dass die Unternehmenssteuern in Deutschland nominal zwar hoch sind und entsprechend starke Verhaltensverzerrungen zur Folge haben, dass das effektive

² Zwar steht auch die Staatsverschuldung als Finanzierungsinstrument zur Verfügung, allerdings betrifft dies lediglich die intertemporale Verteilung der Steuerzahlung. Wir werden im Folgenden von diesen Fragen abstahieren.

³ Siehe dazu auch Johannes Becker, Clemens Fuest: Ist Deutschland Hoch- oder Niedrigsteuerland? Der Versuch einer Synthese, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 7, 2006, S. 35-42.

Steueraufkommen jedoch niedrig ist.

Optimale Größe des Staatsbudgets

Steuern zu erheben ist nur dann ein sinnvolles Anliegen, wenn damit kollektiv erwünschte Ausgaben finanziert werden. Insofern ist die Frage nach der optimalen Steuerquote die Frage nach der optimalen Größe des Staatsbudgets. Die Größe dieses Budgets entscheidet darüber, in welchem Umfang der Staat öffentliche Leistungen anbieten oder sozialpolitisch motivierte

Transfers zahlen kann. Vor 35 Jahren erschien in der American Economic Review ein wegweisender Artikel⁴ von Peter Diamond und James Mirrlees zur Frage, wie ein optimales Steuer-Transfersystem konstruiert werden soll. Der Staat steht demnach vor dem so genannten Equity-Efficiency-Trade-Off, also der Abwägung zwischen Effizienz- und Gerechtigkeitszielen. Anders formuliert lässt sich die Höhe des optimalen Steuersatzes auf die folgende Formel reduzieren:

$$\text{Optimale Steuerquote} = \frac{\text{Gesellschaftliche Wertschätzung des öffentlich bereitgestellten Gutes}}{\text{Effizienzverlust durch die Besteuerung}}$$

Je höher der Wert, den die politikbestimmende Mehrheit dem öffentlich bereitgestellten bzw. finanzierten Gut, z.B. umverteilende Sozialleistungen, Infrastruktur etc., beimisst, desto höher die optimale Steuerquote. Je höher der Effizienzverlust durch die Besteuerung, z.B. durch Produktionsverlagerung ins Ausland, Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung etc., desto niedriger die Besteuerung. Wenn Kurt Beck also sagt, der deutsche Sozialstaat sei unterfinanziert, dann scheint er bzw. die Gruppe, die er vertritt, eine höhere Wertschätzung staatlicher Leistungen zu haben als es in der jetzigen Steuerquote zum Ausdruck kommt. Seine politischen Gegner hingegen betonen insbesondere die Effizienzverluste durch die Besteuerung und treten daher für eine niedrigere Steuerquote ein.

⁴ Peter A. Diamond, James A. Mirrlees: Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency and II: Tax Rules, in: American Economic Review, 61, 1971, S. 8-23 und S. 261-278. Während es Diamond und Mirrlees um umverteilende Besteuerung geht, wird die optimale Höhe der Staatsausgaben bei Finanzierung durch verzerrende Steuern etwa von Ballard und Fullerton diskutiert; siehe Charles L. Ballard, Don Fullerton: Distortionary Taxes and the Provision of Public Goods, in: Journal of Economic Perspectives 6, 1992, S. 117-131.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Clemens Fuest, 37, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität zu Köln und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen sowie Mitglied des Kronberger Kreises der Stiftung Marktwirtschaft; Johannes Becker, 28, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Finanzwissenschaft der Universität zu Köln.

Prof. Dr. Jürgen Kromphardt, 72, ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftstheorie an der Technischen Universität Berlin. Er war von 1999 bis 2004 Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Dr. Stefan Bach, 42, ist Mitarbeiter der Abteilung Staat im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin. Prof. Dr. Viktor Steiner, 49, ist Leiter dieser Abteilung und Professor für Empirische Wirtschaftsforschung an der Freien Universität Berlin.

Tabelle 1
Staatsquote, Steuerquote und Sozialabgabenquote 2004
 (in %)

Rang	Staatsquote ¹	Steuerquote	Sozialabgabenquote
1	Japan ² 30,3 (38,2)	Japan ² 16,2	Dänemark 1,2
2	USA 31,7 (36,4)	Slowakei ³ 18,7	Irland ³ 4,6
3	Irland ³ 34,7 (34,5)	USA 18,8	Kanada 4,9
4	Schweiz ³ 35,3 (36,7)	Polen 20,6	USA 7,0
5	Slowakei ³ 35,9 (39,7)	Tschechien ³ 20,9	Großbritannien ³ 7,2
6	Spanien ³ 38,2 (38,3)	Deutschland 21,9	Schweiz ³ 7,5
7	Großbritannien ³ 40,0 (43,2)	Spanien ³ 21,9	Japan ² 9,8
8	Polen 40,9 (44,8)	Schweiz ³ 22,0	Norwegen ³ 10,0
9	Tschechien ³ 41,0 (53,5)	Griechenland ³ 22,9	Luxemburg ³ 11,5
10	Kanada 41,2 (40,5)	Niederlande ³ 24,2	Portugal ³ 11,7
11	Deutschland 43,2 (46,9)	Irland ³ 25,0	Finnland 12,1
12	Griechenland ³ 44,1 (49,9)	Portugal ³ 25,0	Spanien ³ 12,2
13	Ungarn 44,5 (49,9)	Ungarn 25,6	Slowakei ³ 12,3
14	Portugal ³ 44,6 (47,6)	Frankreich 27,0	Italien 12,7
15	Luxemburg ³ 45,2 (45,0)	Österreich 27,9	Griechenland ³ 12,8
16	Italien 45,3 (48,6)	Großbritannien ³ 28,7	Ungarn 13,5
17	Niederlande ³ 46,0 (49,4)	Kanada 28,9	Polen 14,0
18	Österreich 48,8 (49,9)	Italien 28,9	Schweden 14,1
19	Frankreich 49,8 (53,4)	Luxemburg ³ 29,6	Belgien 14,3
20	Belgien 50,2 (50,2)	Belgien 31,0	Niederlande ³ 14,5
21	Finnland 53,0 (51,1)	Finnland 32,2	Österreich 14,5
22	Norwegen ³ 56,5 (48,9)	Norwegen ³ 33,5	Tschechien ³ 15,2
23	Dänemark 56,8 (55,1)	Schweden 36,3	Frankreich 16,3
24	Schweden 58,7 (57,3)	Dänemark 47,7	Deutschland 16,8
	Durchschnitt 44,0 (46,2)	Durchschnitt 26,5	Durchschnitt 11,3

¹ Die Staatsquote ist definiert als Gesamteinnahmen des Staates geteilt durch das BIP. Einnahmenseite, in Klammern Ausgabenseite. ² 2002. ³ 2003. .

Quelle: OECD.

Entsprechend unterscheidet sich die politische Rhetorik. Diejenigen, die einen höheren Staatsanteil wollen, betonen den maroden Zustand der deutschen Schulgebäude oder Straßen und beklagen die Unterfinanzierung des einst weltweit führenden Bildungssystems. Andere, die die Staatsquote für zu hoch halten, legen ihren argumentativen Schwerpunkt auf die durch die Globalisierung größer werdenden Effizienzverluste – durch grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit haben sich insbesondere im Unternehmenssektor viele neue Möglichkeiten ergeben, der nationalen Besteuerung zu entgehen. Dem wiederum halten die Verfechter eines starken Staates entgegen,

dass die Globalisierung den Strukturwandel beschleunigt und somit eine umfangreiche staatliche Risikoabsicherung und Umverteilung notwendiger gemacht hat, also der Wert des Zählers größer geworden ist. Die Antwort der Staatsskeptiker lautet, dass ein Rückzug des Staates und eine Neuorientierung auf die Kernaufgaben einige der Probleme von selbst lösen würde, für die der Staat in der jetzigen Situation nur Symptomkuren anbieten kann, d.h. dass Zähler und Nenner eventuell interagieren.

Die oben aufgeführte Formel definiert also einen Referenzpunkt, von dem aus betrachtet das jetzt bestehende System entweder unterfinanziert oder aufgebläht

erscheint. Da jedoch insbesondere der Zähler des Quotienten auf der rechten Gleichungsseite von politischen Präferenzen abhängt, lässt sich aus wissenschaftlicher Sicht die optimale Steuerquote nicht bestimmen. Zwar lässt sich der Effizienzverlust durch die Besteuerung anhand empirischer Analysen quantifizieren, die oben dargestellte Abwägung liegt wegen der in ihr enthaltenen politischen Werturteile jedoch außerhalb der akademischen Zuständigkeit.

Die deutsche Steuerquote im internationalen Vergleich

Wie oben gezeigt, bietet die ökonomische Theorie wenig Anhaltspunkte, welche Staats- oder Steuerquote optimal sein könnte. Im Folgenden werden wir einen Blick auf OECD-Daten werfen, um zu untersuchen, inwiefern sich die deutsche Steuerquote von der Quote anderer Länder unterscheidet.

Tabelle 1 listet die Rangfolgen der Staatsquote, der Steuerquote (ohne Sozialabgaben) und die Sozialabgabenquote auf. Die Steuerquote (mittlere Spalte) ist – Kurt Beck scheint Recht zu haben – im internationalen Vergleich eher niedrig. Wie wir oben dargelegt haben, ist der Vergleich zwischen den Steuerquoten ohne Berücksichtigung der Sozialabgaben allerdings problematisch. Die deutsche Sozialabgabenquote (rechte Spalte) ist jedoch die höchste in dem hier präsentierten Sample. Im Aggregat ist die deutsche Staatsquote (linke Spalte) von der Einnahmenseite her betrachtet leicht unterdurchschnittlich, von der Ausgabenseite (Wert in Klammern) her leicht überdurchschnittlich.

Weiterhin ist aus Tabelle 1 zu erkennen, dass die Aufteilung der Staatseinnahmen zwischen Steuern und Abgaben historisch und

Tabelle 2
Die Steuerquoten in % im Zeitablauf

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004
Steuerquote (inklusive Sozialbeiträge)									
Deutschland	31,6	29,8	32,6	34,6	34,3	32,9	38,2	37,8	38,7
Frankreich	34,5	34,1	35,9	40,6	43,8	43,0	44,0	45,2	43,2
Großbritannien ¹	30,4	37,0	35,3	35,2	37,7	36,8	34,8	37,2	35,9
Niederlande	32,8	35,8	41,6	43,6	42,6	43,0	41,9	41,1	38,7
Österreich	33,9	34,6	37,4	39,8	41,9	40,4	41,6	43,3	42,4
Japan ²	18,3	20,0	21,2	25,1	27,1	30,0	27,6	27,5	26,0
USA	24,7	27,7	26,9	27,0	26,1	26,7	27,6	29,7	25,8
Steuerquote (ohne Sozialbeiträge)									
Deutschland	23,1	20,8	21,5	22,7	21,8	20,6	23,3	23,0	21,9
Frankreich	22,7	21,7	21,3	23,3	24,8	24,0	25,2	28,9	27,0
Großbritannien ¹	25,7	31,9	29,1	29,3	31,0	30,7	28,7	31,0	28,7
Niederlande	22,7	23,2	25,6	27,0	23,8	26,9	24,4	25,1	24,2
Österreich	25,4	25,8	27,1	27,5	28,6	27,2	26,5	28,5	27,9
Japan ²	14,3	15,5	15,1	17,8	18,9	21,3	17,6	17,6	16,2
USA	21,4	23,2	21,4	21,1	19,5	19,8	20,7	22,8	18,8

¹ Für Großbritannien liegt statt des Wertes für 2004 nur der Wert für 2003 vor. ² Für Japan liegt statt für 2004 nur der Wert für 2002 vor.

Quelle: OECD.

kulturell bedingt zu sein scheint. Sozialabgabenquote, so finden Finnland, Norwegen, Schweden, sich unter den geringsten Quoten Dänemark haben die höchsten Irland, Kanada, USA und Großbritannien. Betrachtet man die

Quoten Belgien, Niederlande, Österreich, Frankreich und Deutschland.

Aufschlussreich ist auch der Blick auf die historische Entwicklung der Steuerquoten. Tabelle 2 zeigt die Steuerquoten inklusive und exklusive Sozialbeiträge. Beide Größen steigen im Zeitverlauf moderat an. Die Steuerquote ohne Sozialbeiträge weist in einigen Ländern jedoch keinen klaren Trend auf. In Deutschland ist sie zwischen 1965 und 2000 nahezu konstant geblieben, das Gleiche gilt für die USA und für Großbritannien (seit 1970). Man könnte diesen empirischen Fakt als Hinweis deuten, dass sich der Staatsanteil an der Gesamtwirtschaft auf einem langfristigen Gleichgewichtspfad einfindet, der Ausdruck der sich nur langsam wandelnden kollektiven Präferenzen ist. Dem ent-

Tabelle 3
Anteile an den Gesamtstaatsausgaben nach ihrer Form 2004
(in %)

Rang	Zinszahlungen		Personalausgaben		Sozialtransfers		Investitionen	
1	Luxemburg ¹	0,3	Japan ²	6,6	Kanada	10,2	Österreich	1,1
2	Tschechien ¹	1,2	Deutschland	7,6	Irland ¹	10,9	Deutschland	1,4
3	Irland ¹	1,2	Tschechien ¹	8,4	USA	12,0	Belgien	1,6
4	Schweiz ¹	1,8	Luxemburg ¹	8,6	Schweiz ¹	13,0	Großbritannien ¹	1,6
5	Finnland	1,8	Schweiz ¹	8,6	Großbritannien ¹	13,3	Dänemark	1,9
6	Norwegen ¹	1,8	Slowakei ¹	9,0	Spanien ¹	14,1	USA	2,5
7	Schweden	2,0	Österreich	9,2	Slowakei ¹	14,3	Schweiz ¹	2,5
8	Großbritannien ¹	2,1	Irland ¹	9,3	Japan ²	16,8	Italien	2,6
9	Spanien ¹	2,4	Spanien ¹	10,1	Portugal ¹	17,2	Slowakei ¹	2,6
10	USA	2,6	USA	10,2	Ungarn	17,3	Kanada	2,6
11	Slowakei ¹	2,6	Großbritannien ¹	10,4	Griechenland ¹	17,7	Finnland	3,0
12	Frankreich	2,7	Niederlande ¹	10,6	Norwegen ¹	18,0	Norwegen ¹	3,0
13	Polen	2,8	Polen	10,6	Tschechien ¹	18,2	Schweden	3,1
14	Niederlande ¹	2,8	Italien	11,0	Dänemark	18,4	Frankreich	3,2
15	Deutschland	2,8	Kanada	11,7	Polen	19,0	Portugal ¹	3,3
16	Österreich	2,9	Griechenland ¹	11,9	Finnland	19,1	Polen	3,5
17	Portugal ¹	2,9	Belgien	12,2	Italien	20,0	Niederlande ¹	3,5
18	Japan ²	3,0	Ungarn	12,9	Niederlande ¹	20,6	Ungarn	3,6
19	Dänemark	3,1	Frankreich	13,5	Schweden	21,1	Spanien ¹	3,6
20	Ungarn	4,3	Finnland	13,8	Luxemburg ¹	21,3	Irland ¹	3,9
21	Belgien	4,9	Norwegen ¹	14,2	Frankreich	23,3	Griechenland ¹	4,0
22	Kanada	4,9	Portugal ¹	15,0	Belgien	23,5	Tschechien ¹	4,4
23	Italien	5,1	Schweden	16,5	Österreich	24,1	Japan ²	4,7
24	Griechenland ¹	5,8	Dänemark	17,9	Deutschland	26,5	Luxemburg ¹	5,0
	Durchschnitt	2,8	Durchschnitt	11,2	Durchschnitt	17,9	Durchschnitt	3,0

¹ 2003. ² 2002. Der Nenner ist für alle aufgeführten Größen das BIP.

Quelle: OECD.

Tabelle 4
Steuerquoten nach einzelnen Steuerarten 2002

(Aufkommen gemessen als Anteil des BIP in %)

Rang	Steuerquote (ohne Sozialabgaben)		Persönliche Einkommensteuern		Unternehmenssteuern		Indirekte Steuern	
1	Japan	17,0	Korea	3,1	Portugal	0,0	USA	4,6
2	Korea	19,8	Slowakei	3,4	Deutschland	1,0	Japan	5,2
3	USA	19,9	Japan	4,7	USA	1,8	Schweiz	6,9
4	Slowakei	22,0	Griechenland	5,0	Polen	2,0	Kanada	8,9
5	Deutschland	22,5	Tschechien	5,0	Österreich	2,3	Korea	9,5
6	Schweiz	23,1	Luxemburg	6,8	Schweden	2,4	Spanien	10,2
7	Polen	23,1	Spanien	6,9	Schweiz	2,7	Deutschland	10,5
8	Tschechien	24,2	Niederlande	7,2	Slowakei	2,7	Frankreich	11,2
9	Irland	24,4	Irland	7,4	Dänemark	2,9	Irland	11,2
10	Portugal	24,7	Polen	7,5	Großbritannien	2,9	Slowakei	11,3
11	Spanien	24,7	Frankreich	7,6	Frankreich	2,9	Belgien	11,4
12	Griechenland	25,8	Deutschland	9,0	Korea	3,1	Italien	11,4
13	Niederlande	28,1	Portugal	9,4	Japan	3,1	Luxemburg	11,7
14	Frankreich	28,8	USA	10,0	Italien	3,2	Tschechien	11,7
15	Kanada	28,9	Österreich	10,0	Spanien	3,2	Großbritannien	11,7
16	Großbritannien	29,9	Schweiz	10,4	Kanada	3,4	Polen	12,0
17	Österreich	31,0	Großbritannien	10,6	Niederlande	3,5	Niederlande	12,1
18	Italien	31,5	Norwegen	10,8	Belgien	3,5	Österreich	12,4
19	Luxemburg	31,9	Italien	10,9	Irland	3,7	Schweden	13,3
20	Belgien	32,9	Kanada	11,9	Griechenland	3,8	Griechenland	13,4
21	Norwegen	34,2	Finnland	14,3	Finnland	4,3	Norwegen	13,6
22	Finnland	34,6	Belgien	14,7	Tschechien	4,6	Finnland	13,9
23	Schweden	35,1	Schweden	15,3	Norwegen	8,2	Portugal	13,9
24	Dänemark	47,2	Dänemark	26,0	Luxemburg	8,6	Dänemark	16,2
	EU-Durchschnitt	30,3	EU-Durchschnitt	10,5	EU-Durchschnitt	3,5	EU-Durchschnitt	12,5
	OECD-Durchschnitt	28,0	OECD-Durchschnitt	9,4	OECD-Durchschnitt	3,4	OECD-Durchschnitt	11,6

Quelle: OECD.

spricht auch, dass Unterschiede in den Ausgangsniveaus, z.B. zwischen den hier aufgeführten europäischen Ländern und den USA und Japan, sich im Zeitverlauf als persistent erweisen. Bemerkenswert ist außerdem, dass Deutschland das einzige der hier aufgeführten Länder ist, deren Steuerquote inklusive Sozialbeiträge seit 2000 angestiegen ist.

Nun sagt weder die Steuer- noch die Staatsquote etwas darüber aus, wer besteuert wird oder welche Ausgaben dafür getätigt werden. Interessant ist daher der Zusatz, den Kurt Beck zu seiner Forderung nach einer höheren Steuerquote hinzufügte. Dies gelte nämlich „gerade vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und der enormen Herausforderungen

im Bildungssektor“. Damit spricht der SPD-Vorsitzende eine immer umfangreichere Staatsaufgabe an: die Rentenzahlungen. Die Alterung der deutschen Gesellschaft wird – in allen Reformszenarien – einen größer werdenden Teil des Staatsbudgets beanspruchen. Daneben legen internationale Vergleiche nahe, die Bildungsausgaben pro Kopf zumindest auf europäischen Durchschnitt anzuheben. Doch wenn dies bereits zwei steigende Posten im Haushalt sind, welche Posten sollen dann kleiner werden – oder ist ein Anstieg der Steuerquote, wie Beck sie fordert, die einzige Lösung?

In Tabelle 3 listen wir die Anteile der Staatsausgaben in ihren unterschiedlichen Formen gemessen am BIP auf. Die Summe ergibt die

Staatsquote, wobei wir den Posten „Sonstige“ nicht aufgeführt haben.

Aus Tabelle 3 wird deutlich, dass sich Deutschland, was die Belastung durch die Verzinsung der Staatsschulden angeht, genau im Durchschnitt der betrachteten Länder befindet. Bei Personalausgaben und bei Investitionen ist Deutschland unter den Staaten, die am wenigsten aufwenden. Aber bei den Sozialtransfers hält Deutschland die Spitzenposition. Der übergroße Anteil der Staatsquote ist also nicht dadurch bedingt, dass der Staat eine übergroße Bürokratie unterhält oder sich durch ständig neue Bau- und Investitionsvorhaben übernimmt. Die deutsche Staatsquote besteht zu mehr als der Hälfte aus den Zahlungen an Rentner und Arbeitslose. Ein ge-

nauerer Blick auf die Ausgabenseite zeigt also, dass sich Deutschland in der Staatsquote zwar im internationalen Mittelfeld befindet, die Einzelposten bei den Ausgaben jedoch Extremwerte annehmen.

Im Folgenden sei nun die Einnahmenseite betrachtet. Die Steuerquote ist eine gesamtwirtschaftliche Größe, setzt sich jedoch zusammen aus den Aufkommensbeträgen der einzelnen Steuerarten. In Tabelle 4 vergleichen wir die disaggregierten Steuerquoten nach der Steuerform im Vergleich einer Reihe von OECD-Ländern für das Jahr 2002. Die Summe der vier Spalten ergibt jeweils die Steuerquote ohne Sozialbeiträge, wobei wir den Posten „Andere Steuern“ nicht aufführen. Aus der Tabelle wird deutlich, dass Deutschland in den unterschiedlichen Steuerarten sehr unterschiedlich im internationalen Umfeld positioniert ist. Überdurchschnittliche Werte nimmt Deutschland allerdings in keiner

⁵ Es folgen Österreich mit 2,0%, Ungarn, Polen, Dänemark und die USA.

Kategorie ein. Besondere Erwähnung verdient hier die Quote der Unternehmenssteuern.

Der hier angestellte internationale Vergleich könnte zu Fehlinterpretationen einladen, da die geringe Quote nicht widerspiegelt, dass in Deutschland aufgrund der historisch bedingten großen Verbreitung von Personengesellschaft der inkorporierte Unternehmenssektor kleiner ist als in anderen Ländern. Mit anderen Worten: Ein großer Teil der Unternehmenssteuern, nämlich jenen auf Personenunternehmen, wird von der in Tabelle 4 aufgeführten Maßzahl nicht erfasst. Außerdem führten temporäre Folgeeffekte der Unternehmenssteuerreform von 2000/01 dazu, dass das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer im Jahr 2002 vorübergehend geringer war als sonst. Allerdings betrug die Unternehmenssteuerquote vor der Reform, in den Jahren 1999 und 2000, auch nur etwa 1,8% des BIP. Dies war im Boomjahr 2000 unter den hier aufgeführten Ländern der geringste Wert.⁵

Abschließende Bemerkungen

Zwar können wir als Wissenschaftler nicht feststellen, was die objektiv optimale Steuer- oder Staatsquote Deutschlands ist. Wir können jedoch feststellen, dass die derzeit bestehende Steuerquote bei kleineren Schwankungen seit mehreren Jahrzehnten konstant ist, während die Sozialabgabenquote ansteigt. Im internationalen Vergleich liegen die staatlichen Einnahmen- und Ausgabenquoten Deutschlands im Mittelfeld. Auffällig ist aber, dass die öffentliche Hand in Deutschland – wieder im internationalen Vergleich – außerordentlich viel für Soziales ausgibt, während die öffentlichen Investitionen vernachlässigt werden. Wenn Ausgabenstrukturen in anderen OECD-Ländern als Maßstab gewählt werden, dann folgt daraus, dass Korrekturbedarf weniger bei der Höhe der Steuer- oder Staatsausgabenquote besteht als vielmehr bei der Struktur der öffentlichen Ausgaben.

Jürgen Kromphardt

Welche Leistungen erwartet der Bürger vom Staat?

Ausgelöst durch den Beschluss der Bundesregierung, den allgemeinen Mehrwertsteuersatz ab 1.1.2007 um 3 Prozentpunkte zu erhöhen, ist in Deutschland erneut eine Diskussion darüber entbrannt, ob der Staat die Belastung der Bürger mit Steuern und Abgaben nicht besser senken und dafür seine Ausgaben reduzieren sollte, statt die Lücke zwischen seinen Einnahmen und Ausgaben durch Steuererhöhungen zu verringern. Diese Fragestellung enthält

allerdings zwei irreführende Suggestionen: Erstens werden zwar ab 1.1.2007 einige Steuersätze erhöht, aber die Gesamtbelastung mit Abgaben (das sind Steuern und Sozialabgaben) sinkt im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt bereits seit mehreren Jahren und wird auch durch die Mehrwertsteuererhöhung nicht wieder steigen. Zweitens geht es nicht um die Ansprüche des Staates, sondern vor allem darum, welche Leistungen die Bürger vom Staat erwarten und

in welchem Umfang sie Umverteilungen über die Gebietskörperschaften und über die gesetzlichen Sozialversicherungen verwirklicht sehen möchten.

Sinkende Belastungsquoten

Die gesamte Abgabenquote ist seit 1999 rückläufig: Sie ist von damals 46,6% auf 43,4% im Jahr 2005 gesunken; sie wird nach der Prognose der sechs großen Wirtschaftsforschungsinstitute im Jahr 2006 weiter auf 42,8% fallen

und 2007 trotz Mehrwertsteuererhöhung nur ganz geringfügig auf 42,9% ansteigen und damit den niedrigsten Stand seit der Vereinigung von Ost- und Westdeutschland (nämlich 43,4% in den Jahren 1991 und 2005) unterschreiten.

Auch im internationalen Vergleich ist in Deutschland die Belastung der Bürger mit Steuern und Sozialbeiträgen keineswegs besonders hoch. Sie lag (in % des BIP) im Jahr 2005 gemäß Angaben der EU-Kommission (Eurostat) um 1,9 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der Europäischen Union (EU 15) und um 1,8 Prozentpunkte unter der Zahl für den Euroraum.

Bei den Staatsausgaben ist eine ähnliche Situation zu beobachten (Staat im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen einschließlich der Sozialversicherungen). In Deutschland lag die höchste Staatsausgabenquote bei 49,3% im Jahr 1996. Sie ist seitdem auf 46,7% im Jahr 2005 zurückgegangen und wird bis zum Jahr 2007 deutlich weiter sinken, nämlich auf 44,9% und damit wesentlich niedriger sein als in der Zeit der Wiedervereinigung von West- und Ostdeutschland. Damit wird Deutschland auch im europäischen Vergleich einen mittleren Platz einnehmen.

Staatsausgaben: Leistungen für die Bürger

Bei der Bewertung der rückläufigen Staatsausgabenquote ist zu berücksichtigen, dass die Staatsausgaben in Deutschland vor allem für staatlich finanzierte (zum Teil privat erbrachte) Leistungen und für monetäre Transfers an die Bürger verwendet werden. Dabei haben die Sozialleistungen, die aus monetären Transfers und vom Staat finanzierten sozialen

Sachleistungen (insbesondere im Bereich des Gesundheitswesens) bestehen, das größte Gewicht. Im Jahr 2004 entfielen von den gesamten Staatsausgaben von fast genau 1 Billion Euro rund 57% auf monetäre und sachliche Sozialleistungen. Hinzu kommen knapp 72 Mio. Euro (7%) Vermögenstransfers und sonstige laufende Transfers an den Privatsektor, so dass zusammengekommen fast zwei Drittel der Staatsausgaben (nämlich 64%) als Transfers an den privaten Sektor fließen.

Auch das verbleibende gute Drittel der Ausgaben kommt weitgehend den Bürgern als Dienstleistungen zugute, vor allem bei den Personalausgaben (Arbeitnehmerentgelte) in Höhe von 167 Mrd. Euro und den Bruttoinvestitionen (abzüglich Abgang von Vermögensgütern in Höhe von 29 Mrd. Euro). Die Personalausgaben finanzieren zum überwiegenden Teil Leistungen für die Bürger: Von den fast 4 Mio. Beschäftigten der Gebietskörperschaften waren im Jahr 2004 ca. 1,3 Mio. im Bildungswesen (einschließlich Wissenschaft und Forschung) tätig, knapp 750 000 im Bereich Verteidigung, öffentliche Sicherheit und Ordnung, knapp 200 000 im Rechtsschutz und ebenso viele in Krankenhäusern und Heilstätten. Die Leistungen dieser rund 2,4 Mio. Beschäftigten kamen den Bürgern überwiegend direkt zugute.

Diese Bemerkungen sollen nicht als Alibi dafür missverstanden werden, auf Konsolidierungsbemühungen auf der Ausgabenseite zu verzichten. Vielmehr müssen alle Staatsausgaben, auch wenn sie Leistungen für die Bürger darstellen, ständig daraufhin überprüft werden, ob diese Leistungen nicht kostengünstiger erbracht und zielgenauer verteilt werden können.

Noch mehr müssen alle anderen Ausgaben des Staates ständig auf ihre Notwendigkeit und Effizienz überprüft werden. Dadurch wird Raum geschaffen, um den anschließend dargestellten steigenden Anforderungen an den „Staat“ Rechnung tragen zu können, ohne die Abgabenlast insgesamt zu erhöhen. Allerdings können Ausgabenkürzungen, die geringe Nachfrageeffekte haben, meistens nur schrittweise erfolgen, und der größte Subventionsbereich – die Landwirtschaft – ist weitgehend an europäische Regeln gebunden.

Steigende Anforderungen im Bildungsbereich

Während die Staatsausgabenquote sinkt, nehmen gleichzeitig die Anforderungen an die staatliche Bereitstellung oder Finanzierung von Gütern zu. Besonders wichtig ist dabei der Bildungsbereich. Die PISA-Studien haben deutlich gezeigt, dass in Deutschland wesentlich mehr für die Bildung und Erziehung der nachwachsenden Generation getan werden muss. Zwar gibt es sicherlich viele organisatorische Maßnahmen, durch die man mit der gleichen Geldsumme bessere Lernergebnisse erzielen kann, aber die meisten Umstrukturierungsnotwendigkeiten erfordern zumindest vorübergehend mehr Geld.

Dies gilt z.B. für die Einrichtung von Ganztagschulen, deren Fehlen als ein wesentlicher Grund dafür gilt, dass in Deutschland mehr als in jedem anderen OECD-Staat die soziale Herkunft der Schüler über ihre schulischen Erfolge entscheidet; denn die häusliche Betreuung ist je nach sozialem Stand der Eltern sehr unterschiedlich und sie wird bei uns nicht durch eine ganztätige Betreuung in der Schule wenigstens zum Teil ausgeglichen.

Die Einführung von Ganztags-schulen erfordert jedoch Investitionsaufwendungen, unter anderem um die räumlichen Voraussetzungen für Schulumens zu schaffen, außerdem wird die längere Betreuung der Schüler mit dem vorhandenen Personal nur schwer organisiert werden können.

Auch die Integration der Kinder von Migranten muss stärker gefördert werden, unter anderem durch mehr (obligatorische) Sprachkurse. Im Laufe der Zeit wird es jedoch Entlastungstendenzen geben. So wird die Zahl der schulpflichtigen Kinder und auszubildenden Jugendlichen zurückgehen, so dass die Gesamtausgaben in diesem Bereich zwar vorübergehend, aber nicht dauerhaft steigen müssen.

Umverteilungsansprüche durch demographische Entwicklung

Solche entlastenden Tendenzen bestehen bei der Umverteilung zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen nicht. Vielmehr bringt es die demographische Entwicklung mit sich, dass der Anteil der nicht mehr Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung dauerhaft deutlich zunehmen wird. Daher stellen die ehemals Erwerbstätigen als Gruppe schon aufgrund dieser quantitativen Änderungen höhere Ansprüche an das Umverteilungssystem. Dadurch würden bei unveränderten Regelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung die jetzt Erwerbstätigen immer stärker belastet.

Auf diese Entwicklung gibt es zwei Reaktionsmöglichkeiten: Zum einen kann man die Erwerbstätigen stärker belasten und dies mit dem Argument rechtfertigen, sie würden bei der Erziehung der geringer werdenden Zahl von Kindern und Jugendlichen finanziell entlastet. Diese Ausgaben finden allerdings

weitgehend innerhalb der Familien statt; sie sind daher in ihrer Größe schwer abzuschätzen, und sie werden subjektiv wohl anders empfunden als gesetzlich vorgeschriebene Sozialabgaben. Daher dürfte dieses Argument nicht alle Bürger überzeugen.

Die zweite mögliche Reaktion besteht darin, die Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung für den einzelnen, nicht mehr erwerbstätigen Rentner relativ zum Erwerbseinkommen abzusenken. In Deutschland ist dieser Weg schon in den 1990er Jahren beschritten und von der rot-grünen Bundesregierung unter Kanzler Schröder fortgesetzt worden, mit der Folge, dass das relative Rentenniveau im Laufe der kommenden Jahrzehnte deutlich abnehmen wird. Zum Ausgleich wurden die Erwerbstätigen aufgefordert, durch den Aufbau individueller Rentenansprüche (z.B. über die Riester-Rente) für ihre spätere Einkommenssituation teilweise selbst vorzusorgen. Der Abschluss entsprechender Verträge ist nicht obligatorisch. Da gerade Besitzer relativ niedriger Einkommen im Alter auf diese zweite Säule angewiesen sein werden, wird es ihnen durch erhebliche Zuschüsse zu ihren eigenen Prämienzahlungen erleichtert, entsprechende Vorsorgeverträge abzuschließen.

Durch diese Zuschüsse, die nach Familiengröße gestaffelt sind, sind auch in diese zweite Säule Umverteilungselemente eingebaut. Sie treten zu der Umverteilung hinzu, die sich in der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten, abschlagsfreie Altersrenten und vieles anderes mehr ergeben und die größtenteils vom Bund aus Steuermitteln finanziert werden. Allein in der gesetzlichen Ren-

tenversicherung der Arbeiter und Angestellten belaufen sich die aus Steuern finanzierten Bundeszuschüsse und zweckgebundenen Zahlungen des Bundes im Jahr 2003 auf ca. 76 Mrd. Euro (bei Beitragseinnahmen von ca. 156 Mrd. Euro) und es ist angesichts der demographischen Entwicklung auf Jahrzehnte hinaus nicht damit zu rechnen, dass diese Zahlungen reduziert werden können, ohne dass die Sozialbeitragssätze entsprechend erhöht werden müssten. Durch die Bundeszuschüsse und Steuermindereinnahmen, die sich aus dem Aufbau der individuellen Alterssicherung ergeben, werden die Haushalte der Gebietskörperschaften für lange Zeit zusätzlich belastet, da diese Zuschüsse zur individuellen Altersvorsorge schon während der Erwerbstätigkeit geleistet werden. Die Bundeszuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung werden dagegen für die Finanzierung der heutigen Renten verwendet. Durch die Einrichtung der 2. Säule werden also für Jahrzehnte zusätzliche Anforderungen an das Steuersystem gestellt.

Grenzen für die Belastung der Steuer- und Beitragszahler

Internationale Vergleiche zeigen, dass es Gesellschaften gibt, in denen die Belastung der Bürger mit Steuern, Beiträgen zur Sozialversicherung und anderen Abgaben höher ist als in Deutschland und deren wirtschaftliche Entwicklung ungeachtet dessen deutlich besser verläuft als bei uns. Dies gilt insbesondere für die skandinavischen Länder. Es gibt mithin keine absolute Grenze für die Abgabenbelastung; vielmehr hängt sie davon ab, wie viel solidarische Belastung zugunsten der finanziell Schwächeren (Kranke, Geringverdiener, Arbeitslose, Kinderreiche)

die Mitglieder der Gesellschaft zu tragen bereit sind.

Zweifelsohne ist diese Bereitschaft bei den Einzelnen unterschiedlich ausgeprägt. Wird sie überstrapaziert, so werden immer mehr Mitglieder beginnen, dieser Belastung auszuweichen. Neben der bei allen Einkünften, die nicht an der Quelle besteuert werden, weit verbreiteten Steuerhinterziehung besteht die illegale Reaktion im Ausweichen in die Schwarzarbeit. Arbeitskräfte und Selbständige, die ihre Leistungen schwarz anbieten, zahlen weder Steuern noch Sozialabgaben; für ihre Entscheidung ist es also wenig relevant, wie sich die Abgaben auf Steuern und Sozialabgaben verteilen.

Anders ist dies, wenn zwecks legaler Vermeidung von Steuern und Abgaben ein Unternehmen Arbeit durch Kapital ersetzt oder Arbeitsplätze ins Ausland verlagert und damit die Beschäftigungsmöglichkeiten in Deutschland verringert. Hier spielen die Sozialabgaben, die in Deutschland und in den meisten anderen Staaten nur den Faktor Arbeit belasten, die entscheidende Rolle; Unterschiede in der Gewinnbesteuerung kommen vielfach verstärkend hinzu.

Falsche Struktur der Abgaben

Betrachtet man unter diesem Aspekt nicht die Gesamtbelastung mit Abgaben, sondern ihre Aufteilung auf Steuern und Sozialabgaben, so erkennt man, dass in Deutschland diese Aufteilung für die Beschäftigung besonders ungünstig ist. Hier entfielen im Jahr 2003 laut Jahresgutachten 2005 des Sachverständigenrates 43% aller Abgaben auf Sozialabgaben. Dadurch hat Deutschland die höchste Sozialabgabenquote (nämlich 16,8%, gefolgt von

Frankreich mit 16,4%) in Europa. Im Durchschnitt der anderen EU-15-Staaten beträgt der Anteil nur 28% und die Sozialabgabenquote nur 11,5%; beide Zahlen sind also ungefähr um ein Drittel niedriger. Bei den EU-25 ohne Deutschland ist der Anteil etwas höher (30%), die Quote aber fast gleich (11,4%). Unter den EU-15-Staaten ist die Sozialabgabenquote besonders niedrig in Dänemark (1,2%), in Irland (4,4%) und in Großbritannien (7,2%). Bei der Steuerquote dagegen liegt Deutschland unter den EU-15-Staaten zusammen mit Spanien am unteren Ende der Skala (22,2 bzw. 22,4%).

Man ersieht aus diesen Relationen, dass in Deutschland nicht die Gesamthöhe, sondern die Struktur der Abgaben problematisch ist. Zu viele Leistungen werden über Sozialabgaben finanziert (z.B. die Folgekosten der Integration Ostdeutschlands in das westdeutsche Wirtschafts- und Sozialsystem), zu wenige über Steuern, deren Erhebung zwar auch, aber nicht nur den Faktor Arbeit trifft. Eine falsche Struktur besteht aber auch innerhalb des Steuersystems. Erstens sind bei den Steuern auf das Einkommen die Sätze hoch, die tatsächliche Zahllast insbesondere bei Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen dank großer legaler Gestaltungsmöglichkeiten dagegen gering. Zweitens wird unter den immobilen Faktoren nur die Arbeit kräftig besteuert, Grundvermögen und Erbschaften dagegen deutlich niedriger als anderswo. Diese Strukturen werden von sehr vielen Mitgliedern der Gesellschaft als ungerecht empfunden und sind daher nicht geeignet, die Neigung zu solidarischem Verhalten zu stärken. Vor allem sind sie schädlich für die Beschäftigung, deren nied-

riges Niveau Deutschlands größtes wirtschaftliches Problem darstellt.

Aufgaben der Fiskalpolitik auf der Einnahmenseite

Eine der wichtigsten Aufgaben der Finanzpolitik besteht daher darin, beide Strukturen zu korrigieren. Die Erhöhung des normalen Mehrwertsteuersatzes auf 19% bedeutet nicht nur eine Annäherung an den EU-Durchschnitt, sondern sie verhindert auch, dass sich die Relation zwischen Steuern und Sozialabgaben weiter verringert. Sie leistet zur Strukturverbesserung mit dem (allerdings geringen) Teil einen besonderen Beitrag, zu dem die Steuermehreinnahmen verwendet werden, um die Sozialabgabensätze zu reduzieren. Weitere Steuerreformen sollten auf diesem Weg weitergehen. Zumindest sollten sie aufkommensneutral sein; eventuelle Mehreinnahmen sind für die Senkung der Sozialabgaben zu verwenden.

Steuerreformen (z.B. die aktuell diskutierte Unternehmenssteuerreform), die so gestaltet werden, dass sinkende Steuersätze nicht durch Verbreitung der Bemessungsgrundlage kompensiert werden, trügen nicht zu einer Strukturverbesserung bei, sondern verschlechterten diese. Sie wären ein Schritt in die falsche Richtung, zumal sich in den vorangegangenen Jahren gezeigt hat, dass selbst drastische Steuersenkungen für Unternehmen dann nicht zu mehr Investitionen führen, wenn die Unternehmen gleichzeitig keine positiven Absatzerwartungen für die dank Kapazitätserweiterungen möglichen zusätzlichen Produktionsmengen haben. Die bitteren Erfahrungen der rot-grünen Bundesregierung mit der Einkommensteuerreform sollten der Politik eine Lehre sein.

Stefan Bach, Viktor Steiner

Staatsquote: Weniger ist mehr

Öffentliche Armut, privater Reichtum“ war eine bekannte These des berühmten Ökonomen und Regierungsberaters John Kenneth Galbraith. Damit wurde Ende der 50er Jahre der Ausbau des Wohlfahrtsstaates und die struktur- und gesamtwirtschaftliche Steuerung popularisiert. 50 Jahre später sind die Erfahrungen durchaus gemischt. Dass der Staat es nicht unbedingt besser macht, dafür gibt es eine Reihe von Argumenten: Politiker und Beamte haben eigene Interessen, die öffentliche Verwaltung ist häufig nicht sehr effizient, Steuern lösen Vollzugskosten und Ausweichreaktionen aus und die Sozialleistungen können dazu führen, dass die Bürger eigene Anstrengungen reduzieren. Die Globalisierung erhöht zudem die Möglichkeiten für Steuervermeidung und beschränkt die nationalstaatlichen Handlungsmöglichkeiten.

Natürlich braucht man auch in der globalisierten Wirtschaft einen starken Staat, der öffentliche Güter und einen Regulierungsrahmen für Wirtschaft und Gesellschaft bereit stellt. Aber welche Leistungen soll der Staat konkret übernehmen und wie viel Geld braucht er dafür? Darauf gibt es im internationalen Vergleich wie im Zeitablauf unterschiedliche Antworten.

Staatsquote geht zurück, aber auch die Staatseinnahmen

Zunächst ein Blick auf die Zahlen: Nach der aktuellen Prognose

der Wirtschaftsforschungsinstitute¹ liegt der Anteil der Staatsausgaben am BIP („Staatsquote“) 2006 bei etwa 46%, d.h. fast jeder zweite erwirtschaftete Euro wird durch die Kassen des Fiskus geschleust. Mehr als die Hälfte der Staatsausgaben (26% des BIP) dient der sozialen Sicherung, einschließlich Subventionen und sonstigen Transfers beträgt die gesamte Transferquote gut 30% des BIP und macht somit zwei Drittel der Staatsausgaben aus (vgl. Abbildung). Zieht man noch die Finanzierungsaufwendungen für die Staatsschulden ab (2,8% des BIP), werden für die Produktion von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowie Investitionen 12,5% des BIP aufgewendet. In diesen Zahlen noch nicht enthalten sind Steuervergünstigungen, die in der erweiterten Abgrenzung der Koch-Steinbrück-Liste 1,5% des BIP ausmachen,² sowie unentgeltliche Leistungsverpflichtungen von Bürgern und Wirtschaft, z.B. die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall.

In den letzten Jahren ist die Staatsquote um 2%-Punkte gesunken. Sie wird sich 2007 in etwa

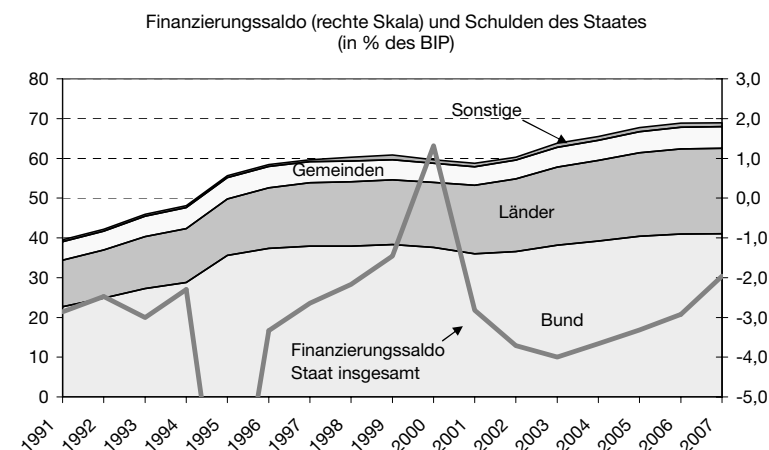
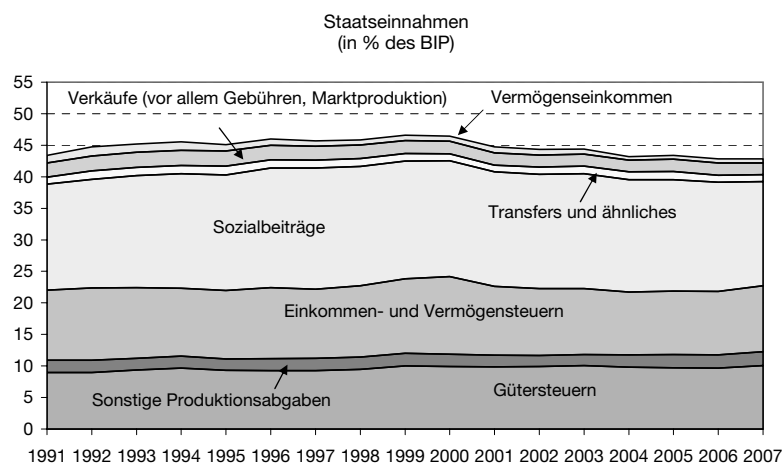
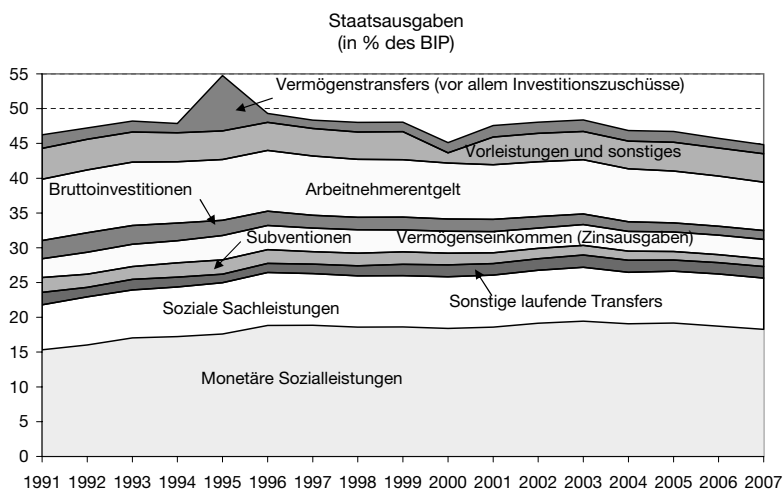
wieder auf dem Niveau der alten Bundesrepublik Ende der 80er Jahre bewegen. Allerdings sind die Staatseinnahmen in Relation zum BIP seit 1999 um mehr als 3%-Punkte zurück gegangen, so dass die Finanzierungsdefizite deutlich anstiegen.³ Gründe für die schwache Entwicklung der Einnahmen waren Entlastungseffekte der rot-grünen Steuerreformen, die anhaltende gesamtwirtschaftliche Stagnation, aber auch Aushöhlungstendenzen bei den Bemessungsgrundlagen (Sozialbeiträge, Unternehmensteuern, Mehrwertsteuer).

Gewisse Konsolidierungserfolge auf der Ausgabenseite sind nicht zu übersehen. Allerdings wurde dabei vor allem bei den öffentlichen Investitionen gekürzt. Aber auch die gewichtigen Personalausgaben konnten in den letzten Jahren deutlich unter Kontrolle gehalten werden, der Subventionsabbau kam zuletzt voran. Dagegen stiegen die sozialen Leistungen und sonstigen Transfers in den letzten Jahren stetig. Hinzu kommt das spürbare Gewicht des Schuldendienstes. Bedenklich erscheint vor allem, dass das zunehmende Gewicht der Transferausgaben und des Schuldendienstes die Möglichkeiten für Zukunftsinvestitionen in den Bereichen Bildung, Forschung und Infrastruktur einengt.

² Jeweils ohne Eigenheimzulage und Investitionszulagen, die in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen brutto (als Transfers) gebucht werden. Vgl. dazu den 20. Subventionsbericht der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 16/1020, S. 25; Subventionsabbau im Konsens. Der Vorschlag der Ministerpräsidenten Roland Koch und Peer Steinbrück, http://www.pressearchiv.nrw.de/01_textdienst/11_pm/2003/q3/subventionsabbau/subventionsabbau_komplett.pdf; Alfred Boss, Astrid Rosenschon: Steuervergünstigungen in Deutschland: Eine Aktualisierung, Kieler Arbeitspapier Nr. 1220, Kiel 2004, <http://www.uni-kiel.de/ifw/pub/kap/2004/kap1220.pdf>.

¹ Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2006, Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 18/2006.

³ Vgl. dazu auch die detaillierte Analyse der Deutschen Bundesbank: Ein disaggrierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht März 2006, http://www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/mba/2006/200603mba_staatsfinanzen.pdf.

Wichtige Kennziffern für den Staatssektor¹ 1991-2007²

¹ Staatssektor insgesamt, einschließlich Sozialversicherung, in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. ² 2006 und 2007: Prognose Gemeinschaftsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute April 2006. ³ Verschuldung des Staates nach Abgrenzung des Maastricht-Vertrages.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; Gemeinschaftsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute April 2006.

Nachhaltige Konsolidierung auf der Ausgabenseite unumgänglich

Einschließlich der bereits beschlossenen oder geplanten Maßnahmen dürfte das strukturelle Staatsdefizit 2007 immer noch bei 2% des BIP liegen. Wenn man vor diesem Hintergrund die Höhe der Staatsausgaben für angemessen oder zusätzliche Staatsausgaben für Investitionen in Bildung, Forschung etc. für erforderlich hält, dann ist der deutsche Staat tatsächlich strukturell unterfinanziert. Aber bevor man weitere Möglichkeiten zu Steuererhöhungen auslotet, sollte man erst einmal hinterfragen, ob der Staat wirklich so viel Geld braucht. Denn Steuern und andere öffentliche Abgaben lösen neben den unmittelbaren Belastungen und den Vollzugskosten auch zusätzliche Lasten aus, wenn die Steuerpflichtigen der Belastung ausweichen. Das gilt vor allem für die relativ hohen Tarifbelastungen bei den direkten Steuern und bei den Sozialbeiträgen.

Der deutsche Steuer- und Wohlfahrtsstaat ist in den letzten Jahren in die schwierige Dilemmasituation geraten, neben dem Abbau der strukturellen Haushaltsdefizite und der Sanierung der Sozialsysteme auch grundlegende Reformen beim Steuer- und Abgabensystem durchführen zu müssen. Steuererhöhungen sind schon weitgehend zur Kompensation von Entlastungen bei anderen Steuern oder bei den Sozialabgaben verplant. An einer nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auf der Ausgabenseite führt kein Weg vorbei.

Erforderlich wäre eine systematische Bestandsaufnahme und Revision der staatlichen Aufgaben und der notwendigen Staatsausgaben in mittelfristiger Perspek-

tive. Dabei geht es nicht darum, durch Haushaltsnotmaßnahmen und Buchungstricks ein paar Milliarden umzuschichten. Kostenträchtige Ausgabenprogramme sind systematisch zu evaluieren, zu revidieren und langfristig herunter zu fahren, so wie es bei der Eigenheimzulage – endlich – geschehen ist. Die Vorschläge zu einem nachhaltigen Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen sind Legion und müssen hier nicht näher erläutert werden.⁴ Hierzu liegt mit dem Koch-Steinbrück-Papier eine offiziöse Liste vor, die man weiter abarbeiten sollte. Dies scheint zumindest politisch der erfolgversprechende Weg, was nicht ausschließt, darüber hinaus weitere Bereiche zu identifizieren. Bei den sozialen Leistungsprogrammen gibt es ebenfalls beträchtliche Einsparpotentiale. Evaluierungsstudien zeigen für viele dieser Bereiche eine nur geringe Effektivität und Effizienz an, d.h., man könnte bei gleichem Mitteleinsatz bessere Ergebnisse erzielen (z.B. Gesundheit, Familienförderung, Bildung) oder bei gleicher Leistung Geld sparen (z.B. Arbeitsmarktpolitik, Wohnungspolitik):

- Die systemimmanenten Ineffizienzen der gesetzlichen Krankenversicherungen sind notorisch. Bei den anstehenden Reformen sollten neben der Finanzierungsreform (Steuerfinanzierung, Bürgerversicherung versus Kopfprämien) vor allem die Anreize für die Versicherten bei der Inanspruchnahme von Leistungen und der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen

und den Leistungsanbietern verbessert werden.

- Die Familienpolitik ist angesichts der demographischen Entwicklungen ein wichtiges Politikfeld geworden. Nach Berechnungen im Rahmen des 7. Familienberichts gibt der Staat in Deutschland je nach Abgrenzung 2 bis 3% des BIP an unmittelbaren familienbezogenen Leistungen aus.⁵ Dabei fällt der relativ hohe Anteil an monetären Leistungen auf, während die skandinavischen Länder oder Frankreich deutlich mehr Geld in die Kinderbetreuungsinfrastruktur stecken. Letzteres erscheint auch für Deutschland angezeigt, wenn die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden soll.
- Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik sind zwar schon deutlich reduziert worden, es besteht jedoch weiterer Reformbedarf.⁶ Positiv zu bewerten ist die Umschichtung von Ausgaben für Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, die sich als wenig effektiv erwiesen haben, zu stärker aktivierenden Maßnahmen, insbesondere auch der Förderung der Existenzgründung von Arbeitslosen. Der Rückgang der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik erklärt sich aber auch durch Umschichtungen zugunsten der Leistungsausgaben (Arbeitslosenunterstützung). Hier sind in Zukunft durch die Verkürzung der Anspruchsduern auf Arbeitslosengeld I weitere

Einsparungen zu erwarten. Dringender Reformbedarf besteht allerdings beim Arbeitslosengeld II. Hier erscheinen Kürzungen unumgänglich.

- So richtig es ist, dass die Zukunft Deutschlands im hohen Bildungsniveau seiner Bevölkerung liegen muss, so wenig erfolgversprechend ist es, die alleinige Verantwortung dafür dem Staat zuzuweisen. Zweifellos müssten die staatlichen Ausgaben auch im Bereich der Hochschulen merklich erhöht werden, um bei dem in den nächsten Jahren zu erwartenden demographisch bedingten Anstieg der Studierendenzahlen die Qualität der Ausbildung halten zu können, geschweige denn zu verbessern. Dies wird bei beschränkten staatlichen Budgets und der Konkurrenz anderer staatlicher Aufgaben ohne eine stärkere Selbstbeteiligung der Studierenden über Studiengebühren nicht möglich sein. Gefragt sind hier Modelle der Studienfinanzierung, die eine zumindest teilweise kostendeckende (nachgelagerte) Selbstfinanzierung durch die Studierenden mit einer staatlichen einkommensabhängigen Kreditgarantie verbinden, wie dies auch in anderen europäischen Ländern der Fall ist.

Der Unterhalt und die Erneuerung der öffentlichen Bauwerke ist in den letzten Jahren teilweise vernachlässigt worden, was sich an den deutlich zurückgehenden Staatsinvestitionen ablesen lässt. In den kommenden Jahren scheint sich hier durch die verbesserte Finanzsituation der Gemeinden eine Trendumkehr abzuzeichnen. In diesen Bereichen kann die Einbeziehung von privaten Dienstleistern sinnvoll sein, um das Angebot besser oder kostengünstiger zu

⁴ Vgl. ebenda; sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04, Tz. 390 ff., http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/03_iv.pdf.

⁵ Bundestags-Drucksache 16/1360, S. 38 ff.

⁶ Marco Caliendo, Viktor Steiner: Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 38, 2005, S. 396 ff.

machen. Mitunter können auch Leistungen weitgehend privatisiert werden und die Inanspruchnahme durch Gutscheinelösungen reguliert werden, sofern öffentliche Interessen gegen eine vollständige privatwirtschaftliche Lösung sprechen (z.B. in den Bereichen Bildung oder Betreuung). Auch in der Kernverwaltung lassen sich durch den Einsatz von modernen Technologien und Organisationsstrukturen noch Effizienzreserven heben. Das öffentliche Dienstrecht ist zum Teil antiquiert, hier zeichnen sich derzeit erste Reformen ab.

Angesichts dieser Bestandsaufnahme sollte es möglich sein, über einen Zeitraum von fünf Jahren die strukturellen Budgetdefizite über die Ausgabenseite zu beseitigen. So erscheint es durchaus realistisch, Einsparpotentiale von 10% bei den staatlichen Transferausgaben sowie beim Staatskonsum zu realisieren. Die Subventionen sollten mindestens auf die Hälfte reduziert werden. Das entspräche einem Einsparvolumen von 105 Mrd. Euro oder 4,5% des BIP. Damit bliebe noch Spielraum für Mehrausgaben etwa in den Bereichen Bildung, Forschung und Betreuung.

Weitere Reformen im Steuer- und Abgabensystem erforderlich

Wie bereits angedeutet: Nicht nur die Haushaltskonsolidierung tut Not. Auch im Steuer- und Abgabensystem sind Reformen notwendig. Im europäischen Vergleich belastet Deutschland Arbeitseinkommen und Unternehmenseinkommen mit recht hohen (Grenz-) Steuersätzen.

Die Tarifbelastungen der deutschen Unternehmensbesteuerung sind mit knapp 40% (Gewinnsteuerbelastung von Kapitalgesellschaften) im europäischen

Vergleich hoch und erweisen sich im Steuersenkungswettbewerb zunehmend als Nachteil. Insbesondere machen sie Deutschland anfällig gegenüber Gestaltungsstrategien von internationalisierten Unternehmen und Investoren, mit denen Einkünfte in Länder mit niedrigeren Steuersätzen verlagert werden. Dies hat zur Folge, dass das Steueraufkommen trotz der relativ hohen nominalen Steuersätze im internationalen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich ist. Daher sollten die Unternehmenssteuersätze gesenkt und im Gegenzug Steuervergünstigungen bei den Bemessungsgrundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten abgebaut werden.

Darüber hinaus stellt sich die Frage der Abstimmung von Unternehmens- und (Kapital-) Einkommensbesteuerung. Um Verzerrungen bei der Rechtsformwahl und bei Finanzierungsentscheidungen möglichst gering zu halten, müssten die Einkommenssteuerspitzenbelastungen eigentlich ebenfalls gesenkt werden – zumindest für Unternehmens- und Vermögenseinkünfte. Dies ist die Idee der Dualen Einkommensteuer, wie sie der Sachverständigenrat prononciert vertritt. Die erheblichen Aufkommens- und Verteilungseffekte lassen die Politik vor so weitreichenden Reformkonzepten zurückschrecken. Allerdings werden derzeit Konzepte für eine Abgeltungsbesteuerung von Kapitaleinkünften diskutiert, was in diese Richtung weist. In jedem Fall sollte man versuchen, Kapitaleinkünfte effektiver zu erfassen und zumindest moderat zu besteuern. Dies betrifft auch eine wirksamere Erfassung von Veräußerungsgewinnen oder von Vermietungseinkünften.

Bei den sozialen Sicherungssystemen ist die weitgehende Finanzierung über lohnbezogene Beiträge seit langem ein Ärgernis. Insoweit damit „versicherungsfremde“ Leistungen finanziert werden, wird der Sozialbeitrag zur Steuer, mit entsprechenden Konsequenzen für den Arbeitsmarkt. Allerdings löst eine offene Steuerfinanzierung ebenfalls Verzerrungen oder unerwünschte Belastungs- und Verteilungswirkungen aus. Daher sollte die Sozialversicherung stärker auf ihr Kerngeschäft des solidarischen Risikoausgleichs bei den fundamentalen Lebensrisiken zurückgeführt und dabei Kostenbewusstsein und Eigenvorsorge gestärkt werden. Bei der Kranken- und Pflegeversicherung bieten sich grundsätzlich kopfbezogene Prämien an, da die Leistung unabhängig vom Einkommensniveau ist. Die Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung sollte auf wesentliche Umverteilungsanliegen sowie zentrale familien-, gesundheits- oder arbeitsmarktpolitische Aufgaben beschränkt werden. Dies sollte auch für weitere Leistungen im Infrastruktur-, Sozial-, Kultur- und Bildungsbereich gelten, die nur teilweise den Charakter von öffentlichen Gütern haben. Diese könnten stärker über Entgelte finanziert werden („Gebührenstaat statt Steuerstaat“). Unerwünschte Verteilungswirkungen ließen sich über Transferzahlungen vermeiden.

Bei Steuererhöhungen steht die Mehrwertsteuer seit Jahren ganz oben auf der politischen Agenda. Tatsächlich liegt der Normalsatz mit 16% im europäischen Vergleich recht niedrig, allerdings werden die Steuerermäßigungen und -befreiungen in Deutschland restriktiv gehandhabt, so dass das Aufkommen in Relation zum

BIP mit 6,4% (2003) im Vergleich zum Durchschnitt der EU-19 von 7,6% keineswegs besonders stark nach unten abweicht.⁷ Die Mehrwertsteuer wirkt vergleichsweise breit und wirtschaftlich neutral, so dass geringfügige Steuererhöhungen beträchtliche Einnahmen generieren können. Allerdings wirkt sie längerfristig ähnlich wie eine Lohnsummensteuer. Eine Steuerbefreiung für das Existenzminimum ist ebenso wie bei den Sozialbeiträgen nicht vorgesehen, allenfalls wirken die Steuerermäßigungen und -befreiungen in diese Richtung. Immerhin lassen sich durch eine aufkommensneutrale Senkung der Sozialbeiträge die beitragspflichtigen Arbeitseinkommen entlasten, da die Mehrwertsteuer auch die Konsumausgaben aus Vermögenseinkommen oder staatlichen Sozialtransfers belastet. Hier wirkt die Mehrwertsteuererhöhung wie eine Vermögensabgabe, kombiniert mit einer Senkung der Renten und Sozialfürsorge, was aber Verteilungsfragen aufwirft.⁸

Mit der Erhöhung um 3%-Punkte auf einen Streich hat die große Koalition ihr Pulver bei der Mehrwertsteuer gleich am Anfang verschossen. Wo liegen in Deutschland sonst noch Steuerquellen brach, die stärker zum Sprudeln gebracht werden könnten?

Ein Herzensanliegen der rot-grünen Bundesregierung war die ökologische Steuerreform. Die spült derzeit Einnahmen von 0,8% des BIP in die Staatskassen, die zum Großteil in die notleidenden Rentenkassen gesteckt werden. Ange-

sichts der hohen Benzinpreise wird man die Kraftstoffbesteuerung vorläufig nicht mehr erhöhen wollen. Allerdings könnten die übrigen Energieträger gleichmäßiger und insgesamt etwas höher belastet sowie die Steuervergünstigungen für die Industrie reduziert werden. Unerwünschte Belastungswirkungen für einkommensschwache Haushalte sowie Wettbewerbsnachteile energieintensiver Betriebe lassen hier allerdings keine größeren Einnahmen erwarten.

Während Tanken für die Rente gut klappt, hat Rauchen für die Gesundheit nicht funktioniert: Trotz Tabaksteuererhöhung, die den Bundeszuschuss an die Gesetzliche Krankenversicherung aufstocken sollte, sind die Einnahmen kaum gestiegen. Hier bewegt man sich offensichtlich am Scheitelpunkt der Laffer-Kurve.

Hingegen ist der deutsche Fiskus bei der vermögensbezogenen Besteuerung im internationalen Vergleich ziemlich zaghaft.⁹ Das liegt vor allem an der niedrigen Grundsteuer, die in Deutschland durch die alten Einheitswerte und die niedrige Ausschöpfung im Rahmen der kommunalen Steuersysteme keine große Rolle spielt. Auch die Erbschaftsteuer ist in Deutschland vergleichsweise unbedeutend. Die Achillesferse der Vermögensbesteuerung ist die Immobilienbewertung. Hier müssen pragmatische Bewertungsverfahren gefunden werden, die allerdings nicht jedem Einzelfall gerecht werden können. Große Hoffnungen, dass damit die Steuerbelastungen spürbar stärker auf die Wohlhabenden verlagert werden können, sollte man sich aber

nicht machen. Die Grundsteuer wirkt längerfristig wie eine Verbrauchsteuer auf die Wohnkosten. Bei der Erbschaftsteuer muss man die Freibeträge und Bewertungsabschläge niedrig halten und bis in den Mittelstand herunter belasten, wenn ein nennenswertes Mehraufkommen erzielt werden soll. Dies gilt zumal, wenn Betriebsvermögen aus wirtschaftspolitischen Gründen ermäßigt oder sogar weitgehend befreit werden soll.

Fazit

„In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister“ (Goethe). Der Staat sollte sich stärker auf seine Kernaufgaben konzentrieren und dabei besser wirtschaften. Dies sollte auch durch institutionelle Regelungen wie eine stärkere Gebührenfinanzierung von staatlichen Leistungen oder mehr Wettbewerbsföderalismus und Steuerautonomie von Ländern und Gemeinden unterstützt werden. Zwar gab es bisher schon kleine Konsolidierungserfolge, aber die gingen vor allem zu Lasten der öffentlichen Investitionen. Für „Zukunftsinvestitionen“ tut der deutsche Wohlfahrtsstaat zu wenig, weil das hohe Transfervolumen die Staatsausgaben zunehmend einschnürt. Steuererhöhungen, für die bei der indirekten Besteuerung und bei der vermögensbezogenen Besteuerung noch Spielräume bestehen, sind bereits zur Abfederung von unabdingbaren Sozialreformen verplant. Zudem hat die Große Koalition mit der Mehrwertsteuererhöhung gleich um 3%-Punkte ihr Pulver bereits weitgehend verschossen. Daher führt an einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung kein Weg vorbei. Gespart werden kann vor allem bei den Transferausgaben und bei den Verwaltungsausgaben.

⁷ OECD: Revenue Statistics 1965-2004, Paris 2005, S. 81.

⁸ Vgl. dazu Stefan Bach: Koalitionsvertrag: Belastungen durch Mehrwertsteuererhöhung werden nur zum Teil durch Senkung der Sozialbeiträge kompensiert, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 47/2005.

⁹ OECD: Revenue Statistics 1965-2004, Paris 2005, S. 78.