

aus dem Moore, Nils; Beimann, Boris; Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer

Research Report

Der Weg zu nachhaltigen Finanzen: Weniger Soziales, mehr Investitionen

RWI Positionen, No. 46

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: aus dem Moore, Nils; Beimann, Boris; Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer (2011) : Der Weg zu nachhaltigen Finanzen: Weniger Soziales, mehr Investitionen, RWI Positionen, No. 46, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/52545>

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.

Nils aus dem Moore, Boris Beimann, Heinz Gebhardt
und Rainer Kambeck

Der Weg zu nachhaltigen Finanzen: Weniger Soziales, mehr Investitionen

RWI Position #46 vom 1. April 2011

ZUSAMMENFASSUNG

Wie haben sich Umfang und Struktur der deutschen Staatseinnahmen und -ausgaben über die Zeit entwickelt – und wie ist die aktuelle Situation aus ökonomischer Sicht zu bewerten? Mit diesen Fragen spricht die vorliegende *RWI Position* die seit langer Zeit geführte Debatte über den „richtigen“ Umfang der Staatstätigkeit und die Frage nach einer „optimalen“ Staatsquote an. Vor der Bewertung steht jedoch die empirische Analyse. Die *RWI Position* stellt daher zunächst die Struktur und Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben des Staates sowie die damit verbundenen Finanzierungsprobleme im Überblick dar. Im Mittelpunkt stehen dabei eine Auseinandersetzung mit dem Verhältnis von eher konsumtiven Sozialleistungen und Investitionen in die Gestaltung der Zukunft sowie eine Problematisierung des zunehmenden Gewichts der im so genannten „Sozialbudget“ verausgabten Mittel. Anschließend werden die zu erwartenden Folgen des demografischen Wandels, explizite und implizite Staatsverschuldung sowie die damit eng verbundene Frage der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erörtert.

Gesamtstaatlich betrachtet ist es seit Mitte der 70er Jahre in den meisten Jahren nicht gelungen, die steigenden Ausgaben mit „ordentlichen“ Einnahmen aus Steuern und Beitragsleistungen der Bürger zu finanzieren. Einen erheblichen Anteil an dieser Entwick-

IMPRESSUM

Herausgeber

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.

Hohenzollernstraße 1-3
45128 Essen
Tel. 0201 – 8149-0

Büro Berlin

Hessische Straße 10
10115 Berlin

Das RWI ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft.

Schriftleitung

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Redaktion und Ansprechpartner

Nils aus dem Moore,
Tel.: 030-2021598-15, nils.ausdemmoore@rwi-essen.de

Konzeption und Gestaltung

Julica Marie Bracht, Daniela Schwindt, Benedict Zinke

ISBN 978-3-86788-287-3

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2011

www.rwi-essen.de/positionen

lung hat die Expansion der Sozialleistungen, die im Jahr 2009 insgesamt ein Volumen von 754 Mrd. € erreichten, wovon der Staat den größten Anteil finanzieren musste. Eine Konsequenz der zunehmenden Inanspruchnahme von staatlichen Mitteln für den Sozialbereich ist eine seit Beginn der 90er Jahre über fast eineinhalb Jahrzehnte sinkende staatliche Investitionsquote. Eine andere, noch dramatischere Kehrseite der regelmäßigen Kreditfinanzierung staatlicher Leistungen ist die Staatsverschuldung, die zum Jahresende 2010 einen Betrag von über 2 Bill. € erreicht hat. Die Schuldenquote übersteigt derzeit die mit dem Maastricht-Kriterium von 60% vorgegebene Grenze deutlich. Vor diesem Hintergrund wird im Fazit argumentiert, dass es erstens keine sinnvolle Alternative zur Konsolidierung der Staatsfinanzen gibt, dass zweitens diese Konsolidierung über die Ausgabe­seite bei paralleler Verbesserung der Ausgabenstruktur erfolgen sollte, und dass drittens die infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise signifikant gestiegene Staatsquote auf das vor der Krise bestehende Niveau zurückgeführt werden sollte.



AUTOREN



Nils aus dem Moore

Referent für wirtschaftspolitische Kommunikation im Berliner Büro des RWI und Wissenschaftler im Kompetenzbereich „Öffentliche Finanzen“.



Boris Beimann

Wissenschaftler im Kompetenzbereich „Öffentliche Finanzen“ am RWI in Essen.



Heinz Gebhardt

Wissenschaftler im Kompetenzbereich „Öffentliche Finanzen“ am RWI in Essen.



Rainer Kambeck

Leiter des Kompetenzbereichs „Öffentliche Finanzen“ am RWI in Essen, Mitglied im Arbeitskreis Finanzwissenschaft beim Bundesministerium der Finanzen.

1. EINLEITUNG¹

„Der Bundeshaushalt ist das Schicksalsbuch der Nation“ – diese Aussage des FDP-Bundestagsabgeordneten Jürgen Koppelin aus einer Debatte zum Bundeshaushalt 2003 umreißt die Motivation der vorliegenden *RWI Position*. Denn der Bundeshaushalt, aber auch die Haushalte auf Länder- und kommunaler Ebene, sind das in Zahlen umgesetzte Ergebnis vergangener Politik ebenso wie Ausdruck aktueller Prioritäten und, in zunehmenden Maße, künftig wirksamer Restriktionen. Es geht im Folgenden darum, wie sich Umfang und Struktur der deutschen Staatseinnahmen und -ausgaben über die Zeit entwickelt haben und um die Frage, wie die aktuelle Situation aus ökonomischer Sicht zu bewerten ist. Damit ist die in Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik seit langer Zeit geführte Debatte über den „richtigen“ Umfang der Staatstätigkeit und die Frage nach einer „optimalen“ Staatsquote angesprochen.

Vor der Bewertung steht jedoch die empirische Analyse. Wie immer bei der Analyse von Ausgaben und Einnahmen sollte einerseits die Entwicklung der Gesamtbeträge und die Struktur dieser Größen analysiert werden, andererseits aber auch das Verhältnis der jeweiligen Größen zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Staates, die durch das Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessen wird. Bei letzterem entstehen die Staats- und die Steuerquote, mit denen sich nicht nur die nationale Entwicklung von Ausgaben und Steuern bewerten lässt, sondern auch ein Vergleich mit anderen Staaten vorgenommen werden kann. Ökonomen können auf diese Weise einen wichtigen Beitrag zur Bewertung des Umfangs der gesamten staatlichen Aktivitäten und dessen Finanzierung leisten: Erstens sorgen Ökonomen für eine möglichst hohe Transparenz bezüglich der staatlichen Aktivitäten, zweitens verdeutlichen sie den Zusammenhang zwischen dem Wünschenswerten auf der Ausgabenseite des Staates und dem Beachtenswerten auf der Finanzierungsseite. Letztlich wird eine optimale Steuerquote von der gesellschaftlichen Wertschätzung des öffentlichen Gutes oder allgemeiner der Leistung des Staates und den Effizienzverlusten bei der Besteuerung bestimmt (Becker, Fuest 2006: 355).

Wenn man also auf der einen Seite berücksichtigt, dass auch die staatlichen Leistungen mit steigendem Umfang einen immer geringeren *zusätzlichen* Nutzen (Grenznutzen) für die Bürger stiften und auf der anderen Seite beachtet, dass die Finanzierung bei stetig steigendem Bedarf an Mitteln zunehmend negative Auswirkungen bei denjenigen verursacht, die die Mittel aufbringen müssen, dann kann man sich zumindest einer Größenordnung der Staatsquote nähern, die beide Seiten am besten austariert. Ein zusätzlicher Anspruch an dieses „optimale“ Austarieren der beiden Budgetseiten betrifft die zeitliche Perspektive, denn das Austarieren soll nicht nur das aktuelle Budget in Einklang bringen,

¹ Diese *RWI Position* dient der wissenschaftlichen Begleitung und Vertiefung der Handelsblatt-Serie „Deutschland ungeschminkt“. In sechs Folgen zwischen dem 1. und 8. April 2011 stellt das Handelsblatt in Kooperation mit dem RWI den Wirtschaftsstandort Deutschland auf den Prüfstand. – Die Autoren danken Christoph M. Schmidt für wertvolle Hinweise und Anregungen sowie Gerd Huhn, Mona Welke und Yvonne Winkler für ihre Unterstützung bei der Erstellung des Beitrags.

sondern auch nachhaltig in dem Sinne wirken, dass öffentliche Haushalte und die Haushalte der sozialen Sicherungssysteme künftig auch angesichts der absehbaren demografischen Veränderungen ausgeglichen gestaltet werden können.

Die *RWI Position* ist daher folgendermaßen gegliedert: Abschnitt 2 stellt die Struktur und Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben des Staates sowie die damit verbundenen Finanzierungsprobleme im Überblick dar. Im Mittelpunkt stehen dabei eine Auseinandersetzung mit dem Verhältnis von investiven zu konsumtiven Staatsausgaben und eine Problematisierung des zunehmenden Gewichts der im so genannten „Sozialbudget“ verausgabten Mittel. Abschnitt 3 vertieft die Analyse der Einnahmenseite und beschreibt den Strukturwandel von direkten zu indirekten Steuern. Abschnitt 4 diskutiert die zu erwartenden Folgen des demografischen Wandels. In Abschnitt 5 wird die explizite und implizite Staatsverschuldung und die damit eng verbundene Frage der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erörtert. Der abschließende Abschnitt 6 argumentiert vor diesem Hintergrund, dass es keine sinnvolle Alternative zur Konsolidierung der Staatsfinanzen gibt und dass die durch die Finanz- und Wirtschaftskrise signifikant gestiegene Staatsquote bei paralleler Verbesserung der Ausgabenstruktur auf das vor der Krise bestehende Niveau zurückgeführt werden sollte.

2. DIE PROBLEMATISCHE EXPANSION DER AUSGABEN

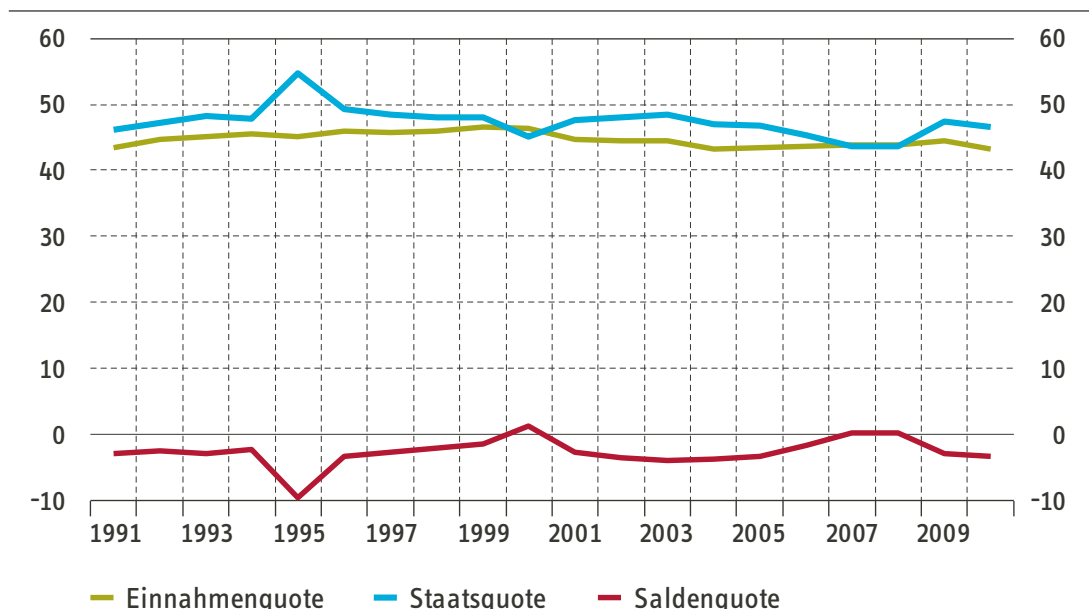
Nach den Angaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) sind die Ausgaben des Staates seit Beginn der 50er Jahre kontinuierlich gestiegen (siehe Schaubild A1 im Anhang) – und damit auch die Notwendigkeit, immer mehr Mittel aufbringen zu müssen, um den stetig zunehmenden Finanzierungsbedarf decken zu können. Gesamtstaatlich betrachtet ist es seit Mitte der 70er Jahre in den meisten Jahren nicht gelungen, die steigenden Ausgaben mit „ordentlichen“ Einnahmen aus Steuern und Beitragsleistungen der Bürger zu finanzieren, obwohl diese im Zeitablauf ebenfalls kontinuierlich gestiegen sind (siehe Schaubild A2 im Anhang). Vielmehr musste der Staat in den meisten Jahren zur Finanzierung eines Teils der staatlichen Leistungen auch Kredite aufnehmen. Dabei ist es weder gelungen, diese Kreditaufnahme auf Zeiten konjunktureller Schwächephasen zu begrenzen, noch wurden in konjunkturell guten Zeiten die aufgebaute Verschuldung wieder abgebaut oder sogar Überschüsse gebildet, um für kommende konjunkturell bedingte Finanzierungsprobleme Vorsorge zu treffen.²

Schaubild 1 zeigt die Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen des Staates seit der Wiedervereinigung, wobei beide Seiten des für den gesamten Staat zusammengefassten Budgets als Anteil am BIP abgebildet werden: Nur in den Jahren 2000 und 2007 sowie 2008 konnten – gesamtstaatlich gesehen – die Ausgaben des Staates ohne neue Kredite finanziert werden. In allen anderen Jahren war der Finanzierungssaldo negativ. Zwar ist bis auf das Krisenjahr 2009 das reale BIP stetig gestiegen – weshalb die Staats- und

² Für eine zusätzliche Einordnung von Legislaturperioden vgl. z.B. Sinn (2003: 276–282).

Schaubild 1

Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden des Staates
1992 bis 2010; in % des nominalen BIP



Quelle: Statistisches Bundesamt (2010).

Steuerquote nicht gestiegen sind – strukturell hat Deutschland aber offensichtlich Probleme, die laufenden Ausgaben mit *ordentlichen* Einnahmen zu finanzieren. Das hatte und hat natürlich Folgen für das Ausmaß der gesamten Verschuldung Deutschlands, die Ende 2010 bereits einen Betrag von über 2 Bill. € erreicht hat.³

Wenn sich – unabhängig von den konjunkturbedingten Erfordernissen – in einem Land das Problem manifestiert, die öffentlichen Haushalte ausgeglichen zu gestalten, dann liegt es nahe, die *Struktur* der staatlichen Ausgaben und Einnahmen zu analysieren, um Erklärungen für dieses Problem zu finden und zugleich Erkenntnisse für notwendige Veränderungen herauszuarbeiten. Geprüft werden muss also, ob und ggf. wie sich die Struktur der Ausgaben im Zeitablauf verändert hat. Dabei gilt es, die Ausgaben so differenziert zu beschreiben, dass die unterschiedlichen Bedeutungen der einzelnen Ausgabefelder zum Ausdruck gebracht werden können.⁴

³ Auf die Gründe für die ausufernde Verschuldung gehen z.B. Konrad/Zschäpitz (2010) ausführlich ein.

⁴ Die Abgrenzung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ist hierbei wenig hilfreich: Die staatlichen Ausgaben sind definiert als „Summe der Ausgaben für Vorleistungen, Arbeitnehmerentgelte, sonstige Produktionsabgaben, Vermögenseinkommen (beim Staat nur Zinsen), Subventionen, monetäre Sozialleistungen, soziale Sachleistungen, sonstige laufende Transfers, Vermögenstransfers, Bruttoinvestitionen und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern“ (Brümmerhoff 2007: 233). Damit werden zwar einer Verordnung der EU-Kommission folgend die staatlichen Ausgaben vollständig erfasst, aber eine funktionale Aufteilung der Ausgaben nach Aufgabenschwerpunkten, die unmittelbar eine ökonomische Bewertung ermöglicht, bietet diese Auflistung kaum.

Letztlich ist für eine ökonomische Bewertung der Ausgabenentwicklung von Interesse, wie viele Mittel der Staat (ggf. pro Kopf gemessen) für zukunftsrelevante Bereiche, wie Bildung, Forschung, Verkehrsinfrastruktur etc. einsetzt und wie viel für Sozialleistungen ausgegeben wird, die größtenteils eher in den gegenwärtigen Konsum fließen und deshalb keine nachhaltig positiven Effekte erzielen können. Natürlich müssen auch die Ausgaben des Staates für die sozialen Sicherungssysteme vorsichtig interpretiert werden, weil zumindest der Teil dieser Ausgaben, der eine Versicherungsfunktion erfüllt, auch denjenigen zugutekommt, die heute erwerbstätig sind und Steuern und Abgaben zahlen und keine Leistungen – etwa aus der Arbeitslosenversicherung – in Anspruch nehmen. Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems hat also durchaus auch eine investive Komponente und ist deshalb nicht komplett als konsumtive Staatsausgabe einzuordnen.

In der Systematik der Haushalte von Bund und Ländern sind zwar einheitliche Darstellungen der Ausgaben vorgesehen, in denen die Ausgaben nach ökonomisch relevanten Abgrenzungen aufgelistet werden,⁵ die einheitlich gruppierten Ausgaben werden aber nicht gesamtstaatlich zusammengefasst und ausgewiesen. Eine gesamtstaatliche Beschreibung von nach einzelnen Aufgaben zugeordneten Ausgaben ist zudem auch deshalb nicht möglich, weil Bund und Länder auf der einen Seite und die Gemeinden auf der anderen Seite verschiedenen Systematiken bei der Darstellung ihrer Ausgaben folgen.

Im Rahmen dieses Papiers kann keine stark ins Detail gehende Analyse der Ausgabenstruktur vorgenommen werden, das ist vielmehr Gegenstand aktueller, umfangreicher Forschungsarbeiten (z.B. Stache et.al. 2007). Es können aber durchaus Entwicklungen einiger der großen Ausgabenblöcke thematisiert werden. Hilfreiche Informationen hierzu liefert das unter Federführung des BMAS erstellte *Sozialbudget* Deutschlands, in dem sämtliche Leistungen erfasst werden, die von Bund, Ländern und Gemeinden sowie von den sozialen Sicherungssystemen oder von Privaten (in erster Linie private Unternehmen) erbracht werden und mit denen konkrete soziale Sicherungsfunktionen erfüllt werden sollen (BMAS 2010: 3).⁶

Das BMAS weist das Sozialbudget nach verschiedenen Kriterien geordnet aus. Neben einer Differenzierung nach Institutionen bzw. Sicherungszweigen (siehe Schaubild 2) wird nach den *Leistungsarten*, den *Finanzierungsarten* und den zu erfüllenden *Funktionen* unterschieden. Das *Sozialbudget* umfasste im Jahr 2009 ein Volumen von 754 Mrd. €. Davon entfielen rd. 62% auf die sozialen Sicherungssysteme. In diesen dominieren die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) und die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV), die 33 bzw. 22% des Sozialbudgets ausmachen. Über 17% des Sozialbudgets entfallen auf Förder- und Fürsorgesysteme, zu denen das Kindergeld und der Familienleistungs-

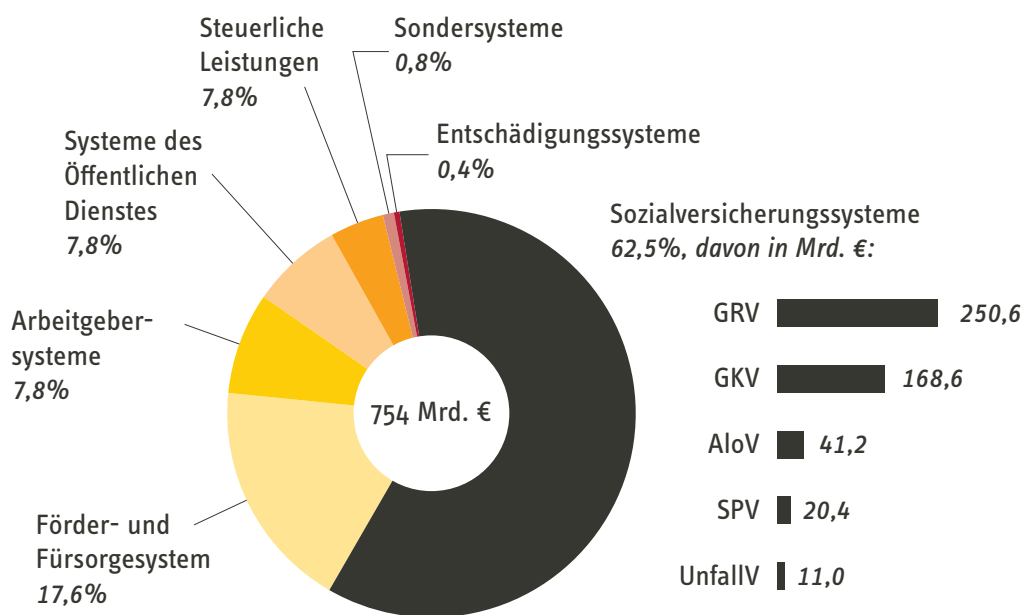
⁵ Nach §§ 10 u. 11 des Haushaltsgrundsatzgesetzes müssen Einnahmen und Ausgaben im Haushalt des Bundes und in den Haushalten der Länder auch nach Gruppierungs- und Funktionenübersichten dargestellt werden.

⁶ Zitiert werden hier Aktualisierungen der Daten bis 2008 und zusätzliche Schätzungen bis 2009, die das BMAS im Mai 2010 veröffentlicht hat. Weitere Informationen zum Sozialbericht, den die Bundesregierung alle vier Jahre erstellen muss, finden sich in BMAS (2010).

Schaubild 2

Sozialbudget nach Institutionen (Sicherungs Zweigen)

2009



Quelle: BMAS (2010). – Förder- und Fürsorgesysteme: Kindergeld und Familienleistungsausgleich, Erziehungsgeld/Elterngeld, Grundsicherung für Arbeitssuchende, Arbeitslosenhilfe/sonst. Arbeitsförderung, Sozialhilfe, Kinder- und Jugendhilfe sowie Wohngeld. Arbeitgebersysteme: Entgeltfortzahlung, Betriebliche Altersvorsorge, Zusatzversorgung und sonst. Arbeitgeberleistungen. System des öffentlichen Dienstes: Pensionen, Familienzuschläge und Beihilfen (für weitere Unterpositionen vgl. BMAS 2010: 7).

ausgleich, das Erziehungs- und das Elterngeld, die Grundsicherung für Arbeitssuchende, die Arbeitslosenhilfe und sonstige Maßnahmen der Arbeitsförderung, die Sozialhilfe, die Kinder- und Jugendhilfe sowie das Wohngeld zählen.

Die immer größer werdende Verantwortung des Staates bei der Finanzierung des Sozialbudgets wird deutlich, wenn man den zeitlichen Verlauf der Finanzierungsquellen des Sozialbudgets berücksichtigt: Der Anteil des Staates an der Finanzierung des Sozialbudgets ist seit Beginn der 90er Jahre von 39% auf rd. 45% im Jahr 2009 gestiegen, wobei das Gros dieses Anstiegs auf eine Zunahme der aus Steuermitteln gewährten staatlichen Sozialleistungen zurückzuführen ist. Die in der Kategorie *Staat* als Finanzierungsquelle ebenfalls erfassten Arbeitgeberbeiträge für die öffentlich Bediensteten nehmen in ihrer Bedeutung hingegen ab (BMAS 2009: 303).

Die Finanzierung des Sozialbudgets nach *Arten* zeigt, dass der Anteil der Arbeitgeber seit fünf Jahren stabil bei rd. 33% liegt. Auch der von den Arbeitnehmern getragene Anteil von rd. 21% ist in diesem Zeitraum stabil. Das Gleiche gilt für die Zuschüsse des Staates, die in den vergangenen fünf Jahren nur mit geringer Variation etwa 38% ausgemacht ha-

ben. Allerdings zeigt ein Vergleich dieser aktuellen Anteile mit denen zu Beginn der 90er Jahre, dass über diesen längeren Zeitraum eine Verschiebung der Finanzierungsanteile weg von den Arbeitgebern hin zum Staat stattgefunden hat: Der Anteil des Staates ist um rd. 7,5%-Punkte gestiegen und damit in etwa genau um den Anteil, um den der Arbeitgeber zurückging.

Ergänzend zur festgestellten wachsenden Rolle des Staates bei der Finanzierung von Sozialleistungen gibt die funktionale Gliederung des Sozialbudgets weitere Hinweise auf die Schwerpunkte der Ressourceninanspruchnahme, die auf entsprechenden Reformbedarf hindeuten (Tabelle 1). Mit 288 Mrd. € und einem Anteil von rd. 41% am gesamten Sozialbudget entfällt das Gros der Sozialleistungen auf die Funktion *Alter und Hinterbliebene*⁷. Trotz einschneidender Reformen im System der gesetzlichen Rentenversicherung ist der Anteil der Leistungen für die Funktion Alter und Hinterbliebene am Sozialbudget seit Anfang der 90er Jahre von 38 auf etwa 41% gestiegen, allein der Anstieg der gesetzlichen Alterssicherung betrug trotz verschiedener Reformmaßnahmen sogar rd. 4%-Punkte.

Der zweite große Posten des Sozialbudgets entfällt auf Leistungen, die der Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit dienen; im Jahr 2009 waren dies insgesamt 264 Mrd. € oder etwa 29% des Sozialbudgets. Die in den vergangenen Jahren durchgeführten Re-

Tabelle 1
Sozialbudget nach Funktionen

1991 bis 2009; Anteil am gesamten Sozialbudget in %

	1991	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Alter	28,7	29,4	31,2	32,9	33,3	33,4	33,3	32,8
Krankheit	28,9	28,5	27,3	26,5	27,0	27,9	28,6	28,8
Kinder	9,4	8,9	10,4	10,2	9,9	10,0	9,9	9,8
Invalidität	8,1	8,5	7,8	7,7	7,7	7,6	7,8	7,7
Arbeitslosigkeit	8,3	8,5	7,7	7,5	7,0	6,2	5,8	6,9
Hinterbliebene	9,5	9,1	8,0	7,3	7,3	7,2	7,0	6,9
Ehegatten	4,3	3,7	4,2	3,5	3,3	3,4	3,4	3,1
Wohnen	1,8	1,9	2,2	3,1	3,2	2,9	2,7	2,6
Mutterschaft	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
Allgemeine Lebenshilfen	0,4	0,9	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6

Quelle: BMAS (2010).

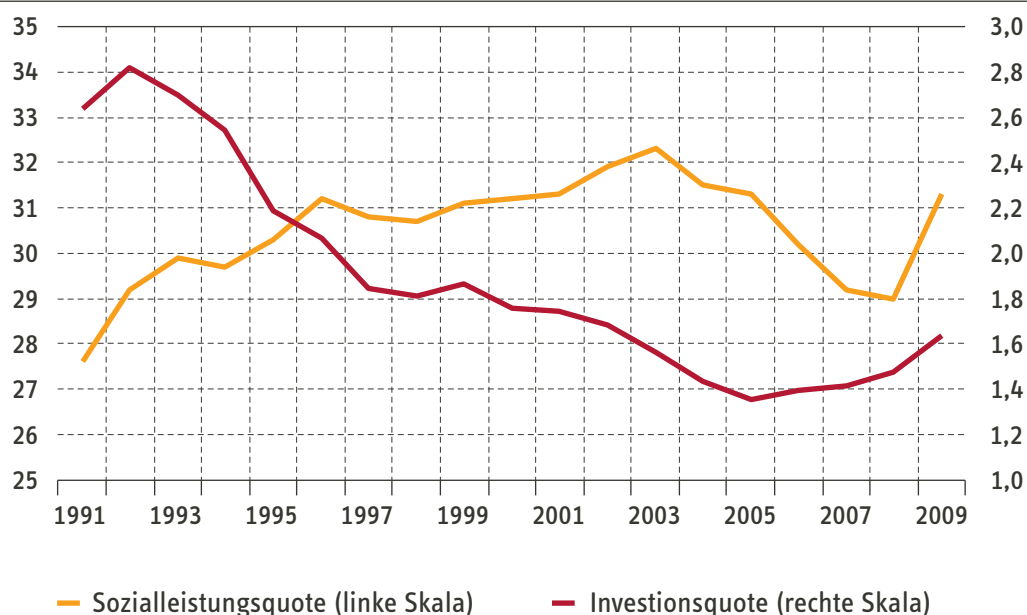
⁷ Davon entfallen wiederum 80% auf Einkommensleistungen in Form von Renten der gesetzlichen Rentenversicherung, Pensionen, Renten der betrieblichen Altersvorsorge, Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und Renten der Landwirte sowie 20% auf solche für Hinterbliebene.

formmaßnahmen zur Dämpfung des Ausgabenzuwachses haben immerhin dazu geführt, dass der Anteil dieser Funktion *Krankheit* am gesamten Sozialbudget seit Beginn der 90er Jahre in etwa konstant geblieben ist. Mit den im Zuge der Hartz-Reformen eingeführten *Grundsicherung für Arbeitssuchende* sind die staatlichen Ausgaben für diese Funktion im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009 auf 45,5 Mrd. € ausgeweitet worden, weil der Kreis der Empfänger dieser Leistungen erheblich ausgeweitet wurde. Auf den Bereich Arbeitslosenhilfe und sonstige Arbeitsförderung entfielen in den Jahre 1991 bis 2004 deutlich niedrigere Ausgaben. Auch wenn berücksichtigt werden muss, dass die neue Grundsicherung zudem einen Teil der vormals ausgezahlten Sozialhilfe ersetzt hat, bleibt unter dem Strich eine deutliche Ausweitung des Sozialbudgets durch die Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende.

Als Indikator für die Dominanz der Sozialausgaben bei den staatlichen Ausgaben wird häufig die Sozialleistungsquote angeführt, die die im Sozialbudget erfassten Leistungen in Relation zum BIP ausdrückt (Schaubild 3). Seit Beginn der 90er Jahre bis zum Jahr 2003 ist diese Quote in 9 von 13 Jahren gestiegen. Erst im Jahr 2004 gab es eine Umkehr des Trends; bis 2008 ist die Quote gesunken. Der Anstieg im Jahr 2009 reflektiert dann die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die öffentlichen Haushalte und resultiert auch aus dem Einbruch der Bezugsgröße im Nenner, dem BIP. Die Entwicklung seit dem Jahr 2004 bis zur Wirtschaftskrise zum Ende des Jahrzehnts ist in erster Linie durch die im Zeitab-

Schaubild 3

**Investitionen und Sozialleistungen des Staates
1991 bis 2009; in % des nominalen BIP**



Quelle: Statistisches Bundesamt (2010).

lauf vergleichsweise hohen Zuwachsraten beim BIP geprägt; trotz steigender Ausgaben (siehe Schaubild A1 im Anhang) sank wegen des höheren Anstiegs des BIP die Sozialleistungsquote.

Konsequenz und Kehrseite der zunehmenden Inanspruchnahme von staatlichen Mitteln für den Sozialbereich ist eine seit Beginn der 90er Jahre über fast eineinhalb Jahrzehnte sinkende staatliche Investitionsquote (Investitionsausgaben im Verhältnis zum BIP). Auch wenn der Rückgang über diesen Zeitraum vorsichtig interpretiert werden muss, weil die staatlichen Investitionen nach der Wiedervereinigung sicherlich ungewöhnlich hoch waren, ist doch zumindest die Entwicklung in der ersten Hälfte des vorigen Jahrzehnts ein Reflex der wirtschaftlichen Stagnation und der Tatsache, dass bis 2003 der Anstieg bei den Sozialleistungen deutlich stärker ausgefallen ist als die Zunahme des BIP. Erst mit der wirtschaftlichen Erholung in der zweiten Hälfte des vorangegangenen Jahrzehnts stieg die Investitionsquote wieder; der kräftigere Anstieg in den Jahren 2008 und 2009 spiegelt die umfangreichen staatlichen Konjunkturprogramme zur Abfederung der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie das krisenbedingte Schrumpfen der Bezugsgröße BIP im Nenner wider.

3. DER STRUKTURWANDEL DER EINNAHMEN

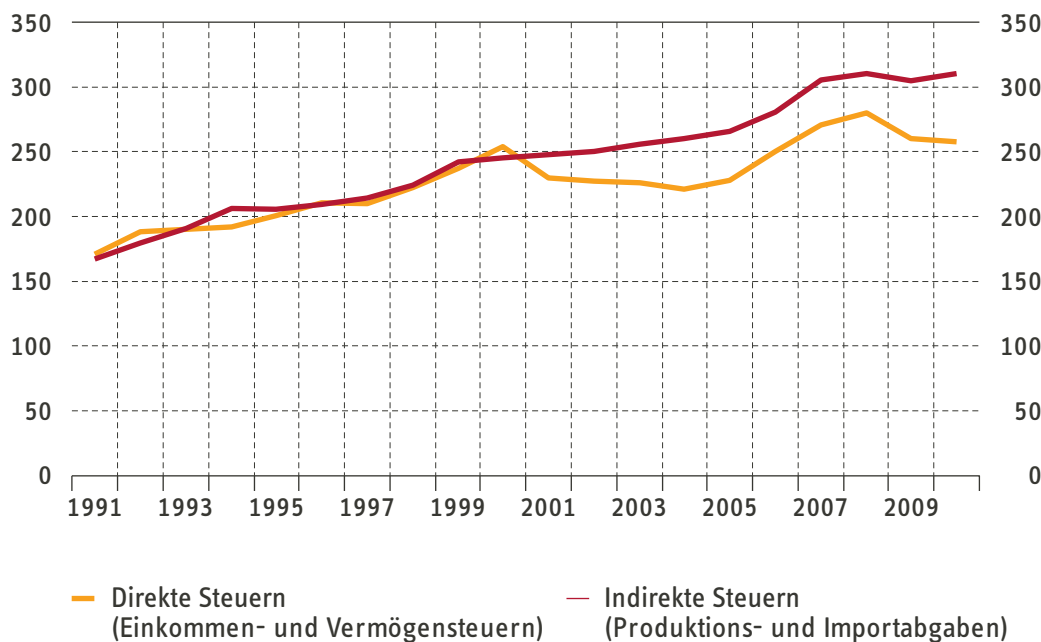
Es wurde bereits dargelegt, dass bei der Frage nach der optimalen Steuerquote die Reaktionen der Besteueren auf die Belastung durch Steuern und Abgaben berücksichtigt werden muss. Insbesondere bei einem intensiver werdenden internationalen Wettbewerb, in dem die Steuerbelastungen für die Unternehmen eine große Rolle bei Standort- und Investitionsentscheidungen spielen, sind den Möglichkeiten des Staates, einen höheren Anteil der erforderlichen Mittel über direkte Einkommen- und Gewinnsteuern zu erzielen, enge Grenzen gesetzt. Schaubild 4 zeigt, dass sich die direkten und indirekten Steuern in den 90er Jahren noch parallel in gleicher Größenordnung entwickelt haben. Der Beitrag der direkten Steuern zum gesamten Steueraufkommen ist aber seit Beginn des vorangegangenen Jahrzehnts im Vergleich zu jenem der indirekten Steuern geringer geworden. Dies ist einerseits auf Reformen bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer zurückzuführen, resultiert andererseits aber auch aus der wirtschaftlichen Entwicklung, bei der die direkten Steuern – in beide Richtungen – stärker reagieren als die indirekten Steuern.

Auch die Entwicklung der Anteile der einzelnen Einnahmearten am BIP zeigt den geringeren Beitrag der direkten gegenüber den indirekten Steuern seit dem Jahr 2001 (Schaubild 5). Ferner verdeutlicht der Vergleich von Steuer- und Sozialabgabenquote die Niveauverschiebung hin zu einer stärkeren Steuerfinanzierung des Staatsbudgets im Zuge der Mehrwertsteuererhöhung 2007 zugunsten einer Senkung der Beiträge in die Arbeitslosenversicherung.

Schaubild 4

Direkte und indirekte Steuern

1991 bis 2010; in Mrd. €



Quelle: Statistisches Bundesamt (2010).

Diese Makroperspektive auf die Einnahmen sagt zwar nichts aus über die Verteilung von Finanzierungsanteilen am gesamten Aufkommen und über die Lastenverteilung zwischen Einkommensschichten und Haushaltstypen⁸, sie beschreibt aber eine Verschiebung innerhalb der Steuereinnahmen hin zu den indirekten Steuern und in der Differenzierung zwischen Beitrags- und Steuerfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme hin zur Steuerfinanzierung.

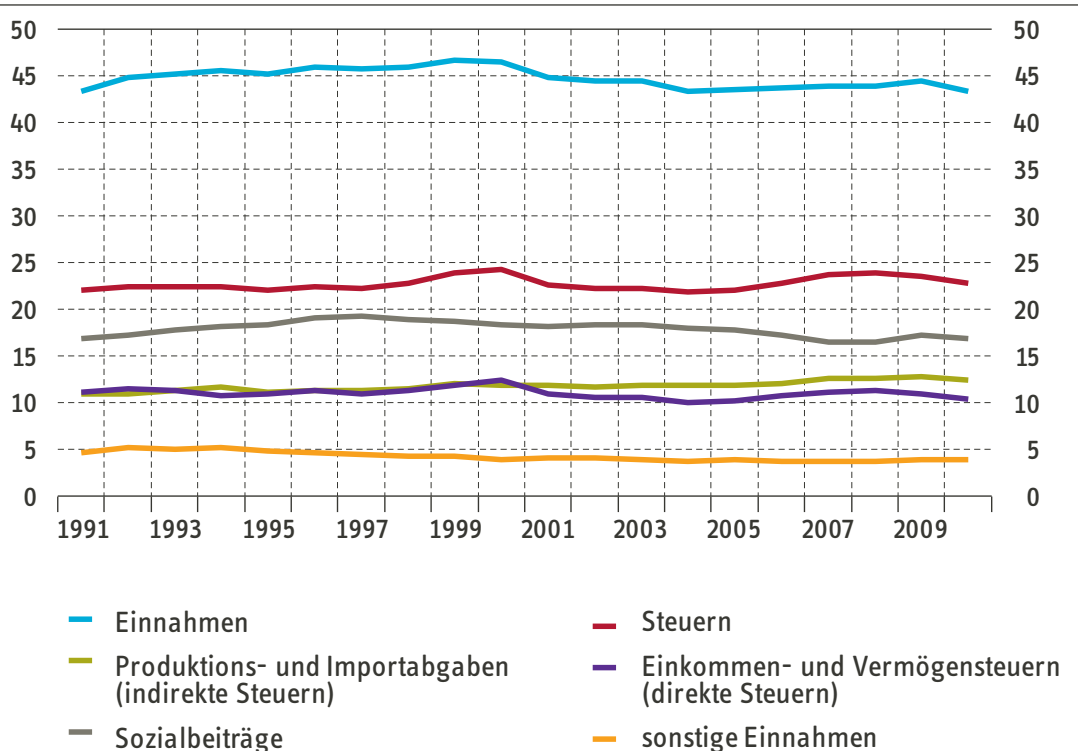
Weil auch immer wieder die im internationalen Vergleich „niedrige“ Steuerquote in Deutschland thematisiert wird, weist Tabelle 2 die Steuerquoten im Zeitverlauf *inklusive* und *exklusive* Sozialbeiträge aus. Die Steuerquote ist in Deutschland mit etwa 23% seit Beginn der 90er Jahre zwar konstant geblieben. Aber die Abgabenquote, die neben den Steuerzahlungen auch die Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt, ist im Zeitablauf deutlich angestiegen. Im Vergleich zu den hier angeführten Ländern liegt dieser Wert in Deutschland mit 37% im Durchschnitt. Die Abgabenquote ist z.B. in den USA deutlich niedriger und bekanntermaßen in den skandinavischen Ländern, wie hier Dänemark, deutlich höher.

⁸ Vgl. hierzu Beimann et al. (2011) und die mit dem Fokus auf die „soziale Umverteilung“ erstellte Studie von Pimpertz et al. (2009).

Schaubild 5

Einnahmen des Staates

1991 bis 2010; in % des nominalen BIP



Quelle: Statistisches Bundesamt (2010).

Aus diesen Befunden lassen sich Schlussfolgerungen ziehen: Zum einen lässt sich zeigen, dass der internationale Steuerwettbewerb den nationalen Gestaltungsmöglichkeiten der Steuerpolitik Grenzen setzt. Rund 85% der Unternehmen in Deutschland sind privatrechtlich organisiert und unterliegen folglich mit ihren Gewinnen bzw. Einkommen der Einkommensteuer. Wenn, wie bei den Unternehmenssteuerreformen der Jahre 2000 und 2008, der Steuersatz der Körperschaftsteuer gesenkt wird, besteht auch die Notwendigkeit, bei der Gewinnbesteuerung im Rahmen der Einkommensteuer die Belastungen zu senken, andernfalls käme es zu (noch stärkeren) rechtsformabhängigen Steuerbelastungen.

Zum anderen zeigen die angesprochenen Strukturverschiebungen bei den Steuern, dass die positiven Wirkungen von Tarifsenkungen bei der Einkommensteuer häufig durch negative Effekte einer stärkeren Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen kompensiert werden. Vor allem die jüngeren Erwerbstätigen werden bei der Bewertung ihrer Abgabenbelastung keinen großen Unterschied zwischen Beitrags- und Steuerzahlungen machen, weil sie aufgrund der in Deutschland eintretenden demografischen Veränderungen bereits für das Gros ihrer Beitragszahlungen keine Gegenleistung in Form von höheren Rentenauszahlungen mehr erwarten. Dennoch sind die negativen Auswirkungen höhe-

Tabelle 2

Steuerquoten im internationalen Vergleich

1965 bis 2008; Steuereinnahmen in % des nominalen BIP

	1965	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Steuerquote (exklusive Sozialbeiträge)										
Deutschland	23,1	22,6	22,9	21,8	22,7	22,7	20,9	21,8	22,8	23,1
Frankreich	22,4	21,0	24,3	23,5	24,5	28,4	27,7	27,7	27,4	27,1
Großbritannien	25,7	28,8	30,4	29,5	28,0	30,2	29,0	29,8	29,5	28,9
Niederlande	22,7	25,1	23,7	26,9	24,1	24,2	25,4	25,1	25,3	24,6
Österreich	25,4	26,5	27,8	26,6	26,5	28,5	27,8	27,4	27,9	28,4
Japan	14,2	14,8	18,9	21,3	17,8	17,5	17,3	17,7	18,0	17,3
USA	21,4	20,3	19,1	20,5	20,9	22,6	20,5	21,3	21,4	19,5
Dänemark	28,8	38,2	44,8	45,6	47,7	47,6	49,7	48,6	48,0	47,2
Steuerquote (inklusive Sozialbeiträge)										
Deutschland	31,6	34,3	36,4	34,8	37,2	37,2	34,8	35,4	36,0	37,0
Frankreich	34,1	35,4	40,1	42,0	42,9	44,4	43,9	44,0	43,5	43,2
Großbritannien	30,4	34,9	34,8	35,5	34,0	36,4	35,7	36,5	36,2	35,7
Niederlande	32,8	40,7	42,9	42,9	41,5	39,6	38,4	39,1	38,7	39,1
Österreich	33,9	36,6	38,9	37,7	41,4	43,2	42,2	41,9	42,1	42,7
Japan	18,2	20,8	25,1	29,0	26,8	27,0	27,4	28,0	28,3	28,1
USA	24,7	25,6	26,4	27,4	27,8	29,5	27,1	27,9	27,9	26,1
Dänemark	30,0	38,4	46,1	46,5	48,8	49,4	50,8	49,6	49,0	48,2

Quelle: OECD (2010).

rer Steuerbelastungen ernst zu nehmen. Denn die Nachteile einer vielfach geforderten stärkeren Steuerfinanzierung von staatlichen Leistungen bzw. der geforderten (noch) umfangreicheren staatlichen Aktivitäten liegen gerade in den nicht unmittelbar sichtbaren Effekten einer stärkeren Steuerbelastung: Es kommt in verschiedenen Formen zu Ausweichreaktionen der Besteuerten, deren Konsequenzen sich bei weitem nicht immer sofort offenbaren. So kann ein niedriges Aufkommen einer Steuer auch Reflex von Ausweichreaktionen sein und eine weitere Erhöhung der Steuer das Steueraufkommen sogar weiter reduzieren. Eine niedrigere Steuerquote wäre in diesem Fall die Folge einer *zu hohen* Besteuerung und nicht einer zu niedrigen, aus der sogar abgeleitet werden könnte, dass noch Spielraum für eine Anhebung der Steuerbelastung vorläge.

In einer solchen Lage dürften wir uns in Deutschland in Bezug auf die Möglichkeiten einer stärkeren Steuerfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme befinden, denn ein weiterer Umbau der Finanzierungsstruktur der Sozialsysteme hin zu einer stärkeren Steuerfinanzierung dürfte nur funktionieren, wenn auf der anderen Seite allgemeine (Tarif-) Entlastungen bei der Einkommensteuer umgesetzt werden. Angesichts des altersbedingt steigenden Finanzierungsbedarfs in den sozialen Sicherungssystemen wird die Versuchung der Politik groß sein, diesen Bedarf durch eine Erhöhung der Einkommensteuer oder der Mehrwertsteuer zu finanzieren – konkrete Vorschläge für einen „Gesundheits-soli“ wurden ja schon unterbreitet. Dass aber der demografische Wandel nicht zwangsläufig nur zu höheren Belastungen der öffentlichen Haushalte und der sozialen Sicherungssysteme führt, zeigt der folgende Abschnitt. Er diskutiert die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Höhe und die Struktur der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte und der sozialen Sicherungssysteme.

4. DEMOGRAFISCHER WANDEL

Bei den demografischen Veränderungen konzentrieren wir uns zunächst auf Veränderungen der Bevölkerungsgröße und der Altersstruktur.⁹ Die Einnahme- und Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte und der Sozialversicherungen werden ganz unterschiedlich von der Altersstruktur der Bevölkerung bestimmt: Die Finanzierung der öffentlichen Haushalte und der Sozialversicherungen wird insbesondere von denjenigen geleistet, die derzeit erwerbstätig sind. Die Einnahmen des Staates werden somit sehr stark vom Erwerbspotenzial, also der Altersgruppe der 19- bis 67-jährigen, bestimmt. Anders verhält es sich bei der Ausgabenstruktur zwischen den Gebietskörperschaften: Während der Bund durch seine Verpflichtung gegenüber den Sozialversicherungen stärker durch ältere Bürger (die Gruppe der über 65-jährigen) belastet ist, konzentrieren sich die Ausgaben von Ländern und Kommunen stärker auf jüngere Bürger (die Gruppe der 1- bis 30-jährigen). Diese Belastungsrelationen werden noch einmal dadurch verstärkt, dass der Bund zukünftig einen größten Anteil bei der Finanzierung der Grundsicherung im Alter übernimmt (§ 46a SGB XII).

Eine einfache Simulation von Seitz (2008), in der lediglich die Einflüsse der demografischen Entwicklung berücksichtigt und sonstige Einflussfaktoren außer Acht gelassen werden, zeigt, dass sich die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen um 10% verringern und gleichzeitig aber die Ausgaben um 20% steigen werden, wobei der Anstieg der Ausgaben in erster Linie bei der Renten- und Pflegeversicherung eintreten wird. Insgesamt würden die Ausgaben auf der Bundesebene (Bundeshaushalt und Haushalte der Sozialversicherungen) im Vergleich zum Status quo um ca. 7% steigen, und gleichzeitig die Einnahmen um etwa 6% zurückgehen. Auch auf Landes- und Kommunenebene wür-

9 Weitere Aspekte der demografischen Veränderungen, wie die Unterschiede auf regionaler Ebene, bei der oftmals nur eine Differenzierung nach Ost/West vorgenommen wird, oder die sich im Zeitablauf verändernde ethnische und soziale Zusammensetzung der Bevölkerung, können hier aus Platzgründen nicht behandelt werden (Seitz 2008: 15ff.).

den sich Mindereinnahmen ergeben (von jeweils etwa 4,5% im Vergleich zu den aktuellen Einnahmen). Im Gegensatz zur Bundesebene führen die erwarteten demografischen Veränderungen bei Ländern und Kommunen jedoch zu deutlich geringeren Ausgaben (von etwa 8% bei den Ländern und sogar 11% bei den Kommunen, Seitz 2008: 49 ff.). Auch wenn berücksichtigt werden muss, dass es sich hier um Ergebnisse einer recht einfachen Simulation handelt, so ist es doch von großem Interesse, dass die Gebietskörperschaften von der demografischen Entwicklung in Deutschland, insbesondere von der sich verändernden Altersstruktur der Bevölkerung, offenbar sehr unterschiedlich beeinflusst werden.

In einer differenzierteren Simulation berücksichtigt Seitz weitere Einflussfaktoren und politische Maßnahmen, zudem wird von einer recht positiven Entwicklung des BIP ausgegangen, die zu einer dauerhaften Entlastung der öffentlichen Haushalte führt. Die Studie kommt unter diesen Annahmen zu dem Ergebnis, dass es bis zum Jahr 2030 zu Mehrausgaben für den Bund von ca. 5% kommt, die Einnahmen aber unverändert bleiben (Seitz 2008: 102ff.). Die Bundeszuschüsse zu den Sozialversicherungen bleiben in diesem Szenario relativ konstant, weil zwar die Zuschüsse zur Arbeitslosenversicherung wegen der nachlassenden Arbeitslosigkeit zurückgehen, die Beitragssätze in die gesetzlichen Pflege- und Krankenversicherungen aber deutlich zunehmen werden. Auf Landesebene kommt es in diesem Szenario zu einer Verringerung der Ausgaben um etwa 5% und aufgrund der unterstellten positiven wirtschaftlichen Entwicklung zu einem Einnahmewachstum von 4%. Noch besser stellt sich unter diesen Annahmen die finanzielle Lage bei den Gemeinden dar, weil für deren Ausgaben sogar ein Rückgang um etwa 15% vorausgesagt wird.

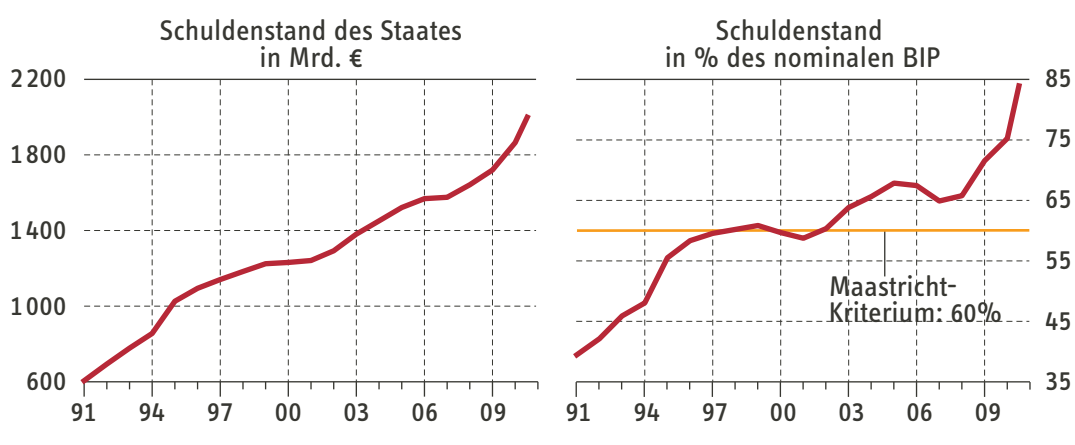
5. STAATSVerschULDUNG UND TRAGFÄHIGKEIT

Die aktuelle Finanzlage des Staates wird sich in diesem und dem kommenden Jahr deutlich entspannen (RWI 2011: 79-83). Um das strukturelle Budgetdefizit schrittweise zurückzuführen und die Vorgaben der im Jahr 2009 im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse einzuhalten, lässt die Bundesregierung die konjunkturstützenden Maßnahmen auslaufen und ist mit dem Zukunftspaket auf einen mittelfristigen Konsolidierungskurs eingeschwenkt. Der Schwerpunkt des Konsolidierungskurses liegt mittelfristig bei Ausgabenkürzungen, deren Volumen von 5,4 Mrd. € (2011) auf 16 Mrd. € (2014) steigt. Allerdings sollen auch die staatlichen Einnahmen in diesem Zeitraum erhöht werden (um 5,5 Mrd. € 2011 bis zu 7,7 Mrd. € 2014). Das gesamte Konsolidierungsvolumen, einschließlich der damit verbundenen Zinersparnissen, soll von 11,4 Mrd. € (0,4% des BIP) im Jahr 2011 auf 25,7 Mrd. € (0,9%) im Jahr 2014 steigen.

Auch wenn sich die aktuelle Finanzlage des Staates rascher entspannt als bislang erwartet, so beträgt die Schuldenquote, also der Stand der expliziten Staatsverschuldung im Verhältnis zum BIP, wegen der über Jahrzehnte angesammelten Verschuldung, wegen

Schaubild 6

Schuldenstand des Staates
1991 bis 2010



Quelle: Statistisches Bundesamt (2010).

der überwiegend kreditfinanzierten staatlichen Maßnahmen zur Bewältigung der Wirtschaftskrise und wegen der Übernahme von abschreibungsgefährdeten Finanzaktiva (z.B. von Risikopapieren der Hypo Real Estate und der WestLB) mittlerweile etwa 84% (Schaubild 6). Dieser Wert liegt weit jenseits der im Maastricht-Kriterium für den Schuldenstand formulierten Grenze von 60% und nicht mehr allzu weit entfernt von jenem Niveau um die 90%, das im Hinblick auf die Beeinträchtigung des langfristigen Wirtschaftswachstums gemeinhin als kritisch eingestuft wird.¹⁰ Bereits jetzt sind die budgetären Handlungsspielräume des Staates erheblich beschränkt: Im kommenden Jahr müssen immerhin mehr als 10% des Steueraufkommens für den Schuldendienst aufgebracht werden. Mittelfristig dürfte dieser Anteil weiter steigen, weil die Kapitalmarktzinsen nicht auf Dauer auf dem gegenwärtig niedrigen Niveau bleiben werden. Ein Anstieg der Durchschnittsverzinsung um 1%-Punkt würde zusätzliche Zinsausgaben von knapp 18 Mrd. € pro Jahr nach sich ziehen, das sind immerhin 3% des Steueraufkommens in Deutschland.

Neben der expliziten Staatsverschuldung, die aus Kreditaufnahmen in der Vergangenheit resultiert, ist die Politik durch das Problem der impliziten Staatsverschuldung herausgefordert. Implizite Staatsschulden entstehen durch Leistungszusagen des Staates, für die keine oder nicht ausreichende Rückstellungen gebildet wurden. Nimmt man in einer mittel- bis langfristigen Perspektive explizite und implizite Staatsverschuldung gemeinsam in den Blick, dann ist die Frage der Tragfähigkeit formuliert: Reichen alle künftigen Einnahmen aus, um die absehbaren Ausgaben zu finanzieren? Die Relevanz dieser Frage und die damit verbundene Notwendigkeit, die Finanzpolitik stärker auf eine langfristige Tragfähigkeit auszurichten, hat die Politik zwar schon vor geraumer Zeit erkannt (BMF 2008), im öffentlichen Bewusstsein ist das Thema allerdings erst durch die Zuspit-

¹⁰ Vgl. Reinhart/Rogoff (2010). Auch Checherita/Rother (2010) belegen in einer aktuellen Studie den negativen Zusammenhang zwischen hohen Staatsschuldenquoten und Wachstum.

zung der aktuellen Staatsschuldenkrisen in einigen europäischen Ländern angekommen. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat aber lediglich Probleme verschärft und offengelegt, die in den meisten EU-Ländern auch vorher schon bestanden haben.

Für Deutschland hat eine vom ifo-Institut im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen durchgeführte Analyse der intertemporalen Budgetbeschränkungen des Staates ergeben, dass schon vor der Finanz- und Wirtschaftskrise eine erhebliche Tragfähigkeitslücke bestand. Unter der Annahme, dass die aktuellen Strukturen in den öffentlichen Haushalten und den sozialen Sicherungssystemen in den kommenden Jahren beibehalten würden, wäre danach eine Erhöhung des primären Finanzierungssaldos¹¹ um bis zu 2,4% des BIP notwendig, um die Tragfähigkeitslücke der öffentlichen Haushalte in Deutschland zu schließen (BMF 2008: 33).

6. KEINE ALTERNATIVE ZUR KONSOLIDIERUNG

Das dieser *RWI Position* vorangestellte Zitat von Jürgen Koppelin gilt vor allem in der Rückschau, ex post. Die öffentlichen Haushalte sind in dem Sinne das Schicksalsbuch der Nation, dass sie die Konsequenzen aus politischen Entscheidungen der Vergangenheit abbilden. Sie binden uns jedoch nicht schicksalsgleich an eine daraus ableitbare, quasi vorherbestimmte Zukunft. Auch wenn es der Politik und den sie beratenden Ökonomen bisweilen schwer fällt es zu akzeptieren: Letztlich sind die Präferenzen der Bürger entscheidend, sowohl hinsichtlich der vom Staat angebotenen Güter und Leistungen als auch mit Blick auf die bei der Mittelherhebung unvermeidbaren Effizienzeinbußen. Eine aus gesellschaftlicher Sicht „optimale“ Steuerquote ist in diesem Sinne dann erreicht, wenn das Verhältnis der staatlichen angebotenen Leistungen zu den dabei in Kauf genommenen Effizienzverlusten von der Mehrheit gewollt ist.

Die Verantwortung des Ökonomen liegt vor allem darin, auch die nicht unmittelbar sichtbaren Zusammenhänge aufzudecken und zu analysieren, wie etwa die komplexen Restriktionen eines internationalen Standortwettbewerbs oder die Frage nach der zukünftigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. In der aktuellen Situation steht völlig außer Frage, dass die nach der Finanz- und Wirtschaftskrise in Deutschland erreichte Schuldenquote auf Dauer nicht tragbar ist, zumal im Zusammenhang mit den Garantierklärungen zu Gunsten von EWU-Mitgliedstaaten neue Belastungen für die öffentlichen Haushalte entstehen. Um das Vertrauen in die öffentlichen Finanzen zu stärken, budgetäre Handlungsspielräume zu gewinnen und Wachstumskräfte zu aktivieren, sollte die Konsolidierung weiter vorangetrieben und das strukturelle Defizit abgebaut werden. Das Zukunftspaket der Bundesregierung leistet dazu einen wesentlichen Beitrag. Aber selbst

¹¹ Beim primären Finanzierungssaldo handelt es sich um den Saldo aus Einnahmen ohne Kredite und Ausgaben ohne Zinszahlungen.

wenn es voll umgesetzt werden sollte – woran derzeit angesichts der noch eingeplanten Einnahmen einer „Brennelementesteuer“ erhebliche Zweifel bestehen –, ist die Konsolidierungsaufgabe noch nicht erfüllt.

Der weitere Abbau des strukturellen Defizits kann grundsätzlich über ein höheres Wachstum, Einsparungen oder Abgabenerhöhungen angestrebt werden. Aus ökonomischer Sicht sollten vor allem die Wachstumskräfte gestärkt werden, denn ein höherer Wachstumspfad entlastet die öffentlichen Haushalte durch höhere Beschäftigung, steigende Steuer- und Beitragseinnahmen sowie durch geringere Sozialausgaben. Die kurz- und mittelfristig erzielbaren Wachstumsimpulse reichen aber bei realistischer Betrachtung allein nicht zum Defizitabbau aus: Ein um 0,5%-Punkte höherer Wachstumspfad mindert das strukturelle Defizit lediglich um 0,25%-Punkte des BIP (RWI 2011). Daher sind weitere Einsparungen und gegebenenfalls auch Abgabenerhöhungen notwendig. Mit Blick auf das Wachstum sind diese beiden Möglichkeiten aber nicht gleichwertig: Eine Rückführung der Staatsausgaben, z.B. durch eine weitere Rückführung der noch immer zu umfangreichen staatlichen Subventionen, fördert eher die Wachstumskräfte, während höhere Abgaben, etwa durch eine höhere steuerliche Belastung von Unternehmen, sie tendenziell schwächen.¹²

Der noch bestehende Konsolidierungsbedarf sollte daher durch eine Anpassung der Ausgabenstruktur erreicht werden. Weil die Vergangenheit gezeigt hat, dass die Politik zwar bei den Ausgaben und den Einnahmen zu tiefgreifenden Reformen fähig ist (z.B. mit den Hartz-Gesetzen, den Renten- und Gesundheitsreformen, der Einkommensteuersenkung, der Unternehmenssteuerreform), im Ergebnis aber dennoch mehr Schulden gemacht wurden als es die gesetzlichen Begrenzungen eigentlich gestattet haben, kommt einer effektiven Anwendung der neuen Schuldenbegrenzung allergrößte Bedeutung zu. Die Politik muss jedoch auch künftig einen gewissen Handlungsspielraum haben, gerade bei den Ausgaben auf die Bereiche zu setzen, bei denen sie die größten positiven Effekte für die Bürger erwartet. Die verfassungsrechtlich verschärfte Begrenzung der Kreditfinanzierung erzwingt dabei künftig eine noch stärkere Prioritätensetzung bei den Ausgaben. Größere Investitionen in einem Bereich, z.B. in Bildung oder Forschung und Entwicklung, erfordern automatisch eine Rückführung von Ausgaben in anderen Bereichen, z.B. bei den Subventionen an einzelne Wirtschaftszweige oder bei den Personalausgaben – sofern nicht ein für Deutschland ungewöhnlich starkes Wirtschaftswachstum über einen längeren Zeitraum für ausreichend hohe Steuereinnahmen sorgt.

Um zu einer wachstumsfördernden und tragfähigen Struktur der öffentlichen Haushalte zu gelangen, muss im Sinne einer umfassenden Aufgabenkritik das gesamte Leistungsspektrum des Staates durchforstet und auf seinen Kern zurückgeführt werden. Nichts spricht unbedingt dafür, dass alle Leistungen, die der Staat im Sinne seiner Bürger für

¹² Siehe hierzu die empirischen Studien von Alfonso/Alegre (2008), Blanchard/Perotti (2002) oder des Sachverständigenrats (SVR 2002).

richtig hält, auch von einer staatlichen Organisation zu erbringen sind. Stattdessen kann man viele Leistungen durchaus an private Dienstleister vergeben und die Leistungserfüllung sorgfältig überwachen. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise ist die Staatsquote in Deutschland deutlich angestiegen – von 43,5% im Jahr 2007 auf rund 47,5% im Jahr 2009. Zur Orientierung bei der anstehenden quantitativen Anpassung und qualitativen Verbesserung der Staatsausgaben sollte die deutsche Politik sich auf das Ziel verständigen, möglichst schnell eine Reduzierung der Staatsquote auf das vor der Krise bestehende Niveau zu erreichen.

LITERATUR

Afonso, A. and J.G. Alegre (2008), Economic Growth and Budgetary Components. A Panel Assessment For the EU. ECB Working Paper 848. Frankfurt a.M.

Becker, J. und C. Fuest (2006), Wie viel Steuern braucht der Staat? *Wirtschaftsdienst* 86 (6): 355–360.

Beimann, B., R. Kambeck, T. Kasten und L.-H. Siemers (2011), Wer trägt den Staat? – Eine Analyse von Steuer- und Abgabenlasten. RWI Position #43 vom 1. April 2011. Essen.

Blanchard, O. and R. Perotti (2002), An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Governmental Spending and Taxes on Output. *Quarterly Journal of Economics* 117 (4): 1329–1368.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2010), *Sozialbericht 2009*, Stand: Mai 2010. Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2008), *Zweiter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*. Berlin.

Brümmerhoff, D. (2007), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung*. 8. Auflage. München: Oldenbourg.

Checherita, C. und P. Rother (2010), The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth: An Empirical Investigation for the Euro Area. ECB Working Paper 1237. Frankfurt a.M.

Konrad, K.A. und H. Zschäpitz (2010), *Schulden ohne Sühne? Warum der Absturz der Staatsfinanzen uns alle trifft*. München: C.H. Beck.

OECD (ed.) (2010), Revenue Statistics, Part II: Tax Levels and Tax Structures 1965–2008. Paris.

Pimpertz, J., Horschel, N. und C. Schröder (2009), *Soziale Umverteilung in Deutschland – Bestandsaufnahme und Ansätze zu einer rationalen Neukonzeption*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.

Reinhart, C.M. and K.S. Rogoff (2010), Growth in a Time of Debt. NBER Working Paper 15639. Washington D.C.

RWI (2011), Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland und im Inland zur Jahreswende 2010/2011. *RWI Konjunkturberichte* 62 (1).

Seitz, H. (2008), *Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte: Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen*. Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Sinn, H.-W. (2003), *Ist Deutschland noch zu retten?* 4. Auflage. München: Econ.

Stache, D., Th. Forster, M. Kuschel, Ch. Meißner und P. Schmidt (2007), Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen – Datenbasis zur Beurteilung der Qualität der Staatsausgaben? *Wirtschaft und Statistik* 2007 (12): 1180–1197.

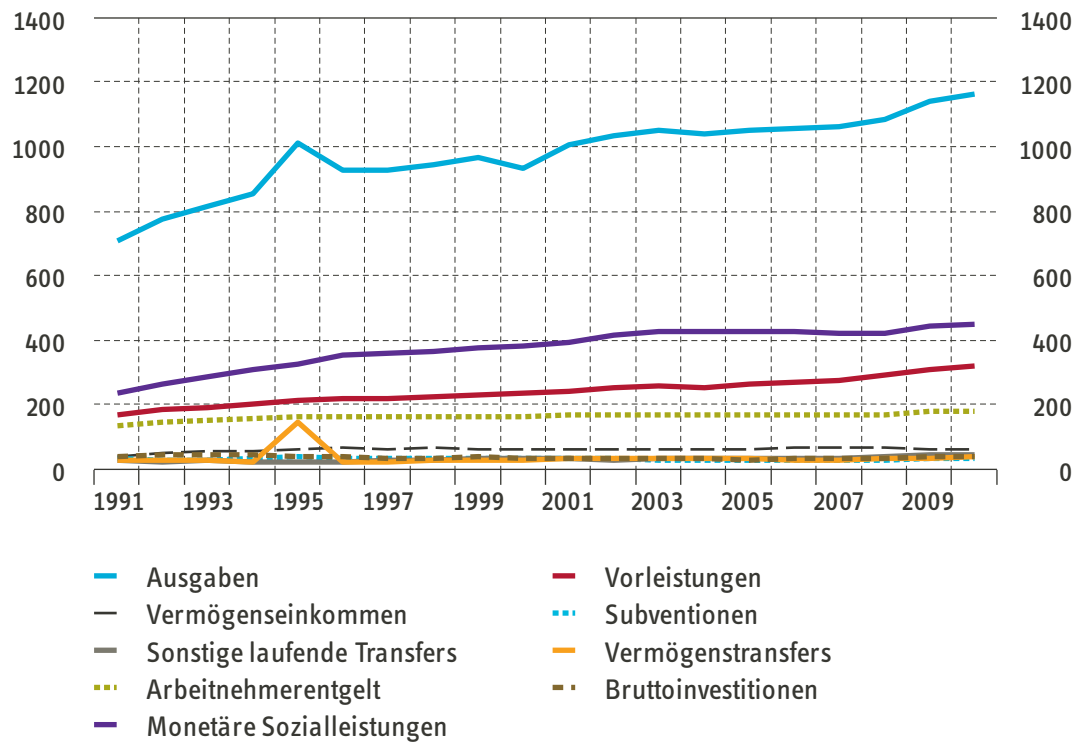
Statistisches Bundesamt (2010), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen*, Fachreihe 18. Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*. Jahresgutachten 2002/03. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

ANHANG

Schaubild A1

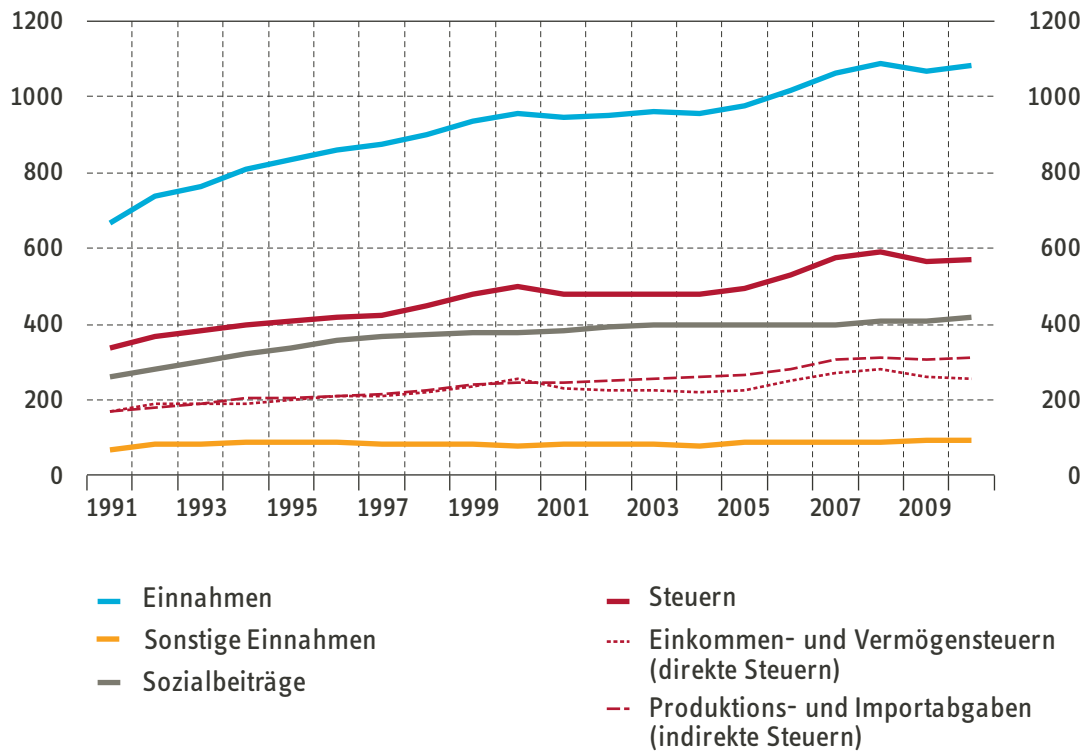
Ausgaben des Staates
1991 bis 2010; in Mrd. €



Quelle: Statistisches Bundesamt (2010).

Schaubild A2

Einnahmen des Staates
1991 bis 2010; in Mrd. €



Quelle: Statistisches Bundesamt (2010).

ZULETZT ERSCHIENENE RWI POSITIONEN

- #45 Die Kosten des Klimaschutzes am Beispiel der Strompreise
- #44 Perspektiven des Gesundheitssektors: Wachstumsmotor oder Milliardengrab?
- #43 Wer trägt den Staat?
- #42 Wirtschaftsleistung, Wertschöpfung und Wachstumspotenziale in Deutschland
- #41 Eine Wirtschaftsregierung für Europa?
- #40 Eine unbequeme Wahrheit
- #39 Wehrpflicht und Zivildienst a.D.
- #38 Ein gesundheitspolitisches Reformprogramm
- #37 Die Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung
- #36 Erneuerbare Energien – Kosteneffizienz muss über weiteren Ausbau entscheiden
- #35 AKW-Laufzeiten: Versteigern statt Verschenken!
- #34 Keine Steuererhöhungen!

Die RWI Positionen im Internet: www.rwi-essen.de/positionen

RWI – Forschung und Politikberatung

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI) ist eines der führenden Zentren für wissenschaftliche Forschung und evidenzbasierte Politikberatung in Deutschland. Das Institut ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft. Es wurde 1926 gegründet und arbeitet seit 1943 in rechtlicher Selbständigkeit. Das RWI stützt seine Arbeiten auf neueste theoretische Konzepte und aktuelle empirische Methoden. In sieben Kompetenzbereichen werden ökonomische Zusammenhänge auf allen Ebenen erforscht – vom Individuum bis zur Weltwirtschaft. Die individuelle Prosperität steht in den Kompetenzbereichen „Arbeitsmärkte, Bildung, Bevölkerung“ sowie „Gesundheit“ im Vordergrund. Unternehmen und Märkte werden in „Unternehmen und Innovation“ sowie „Umwelt und Ressourcen“ untersucht. Die Kompetenzbereiche „Wachstum und Konjunktur“ sowie „Öffentliche Finanzen“ analysieren gesamtwirtschaftliche Fragestellungen. Der Kompetenzbereich „Daten“ versorgt die Wissenschaftler mit aktuellsten Methoden und Zahlen. Das RWI veröffentlicht Forschungsergebnisse und Beiträge zur Politikberatung in verschiedenen Publikationsreihen. Weitere Informationen im Internet unter www.rwi-essen.de.