WISO direkt

Analysen und Konzepte zur
Wirtschafts- und Sozialpolitik

Für einen produktiven und solide finanzierten Staat Einnahmen und Dienstleistungsstaat stärken

René Bormann¹

Auf einen Blick

Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung ist die Steuern- und Abgabenquote in Deutschland in den letzten Jahren nicht gestiegen, sondern konstant geblieben und liegt unter dem Durchschnitt der EU-15. Die Zusammensetzung der Staatseinnahmen und -ausgaben hat sich jedoch deutlich verändert: Steuern wurden gesenkt und Abgaben erhöht, geringeren Sachleistungen stehen höhere Transferleistungen gegenüber. Diese Entwicklung hat die Finanzierungsbasis, die Effektivität des Staats nicht wie erhofft verbessert, sondern verschlechtert. Steuererhöhungen statt Steuersenkungen, die Fokussierung auf Sachleistungen anstelle von Transfers und Vorsorge statt Reparaturbetrieb wären für einen solidarischen Dienstleistungsstaat erforderlich.

Bis auf wenige Ausnahmen steigt das BIP jedes Jahr. Damit sollten auch die Steuereinnahmen kontinuierlich und eigentlich sogar überproportional wachsen. Warum müssen dann aber immer weiter Schulden aufgenommen werden? Und warum herrscht das Gefühl vor, dass die staatlichen Leistungen schlechter werden und überall „gespart“ werden müsse?

Zur Beantwortung dieser Fragen ist zum Ersten zu klären, wie sich die Steuern und Abgaben entwickelt haben. Zum Zweiten muss die Entwicklung der Staatsausgaben danach untersucht werden, inwieweit ihr Wachstum durch Mengen- oder Preissteigerungen bedingt ist. Zum Dritten ist zu klären, wie es um Effizienz und Effektivität der Staatsleistungen steht, d. h. ob sich die Staatsleistungen zu geringeren Kosten oder zu besserer Qualität anbieten lassen.

Einnahmen: Konstante Entwicklung, aber weniger Steuern und mehr Abgaben

Der Anteil der Staatseinnahmen an der Wirtschaftsleistung, bestehend aus Steuern und Abgaben, schwankt zwar kurzfristig stark, ist im Trend aber konstant. Innerhalb der beiden Einnahmenkategorien gab es jedoch einen kontinuierlichen Rückgang der Steuerquote, der durch steigende Sozialversicherungsabgaben kompensiert wurde. Darüber hinaus hat sich die Zusammensetzung des Steueraufkom-

mens stark verändert. Die Spitzensteuersätze der Lohn- und Einkommensteuer und die Unternehmenssteuersätze wurden deutlich gesenkt. Die entstandenen Einnahmeausfälle wurden nur zum Teil durch die Reduzierung von steuerlichen Vergünstigungen kompensiert. Zugleich stiegen die Verbrauchssteuern, die Mehrwertsteuer und die Besteuerung des Energieverbrauchs – was allerdings nicht dem allgemeinen Haushalt zulfloss, sondern der Stabilisierung der Sozialabgabendienste.

Ungerechtere Finanzierung mit verlangsamter Aufkommensentwicklung

Die Reformen des Steuer- und Abgabensystems seit 1999 verursachten Mindereinnahmen von ca. 71 Milliarden Euro.² Der einseitige Blick auf die Steuer- und Abgabenquote vermittelt zwar den Eindruck, dass für die Aufgaben des Staates ein unveränderter Teil des BIPs zur Verfügung steht. Bei genauerer Betrachtung wird aber deutlich, dass für die Sozialversicherung mehr Mittel vorhanden sind, für die steuerfinanzierten Aufgaben des Staates hingegen weniger. Die parallel stattfindende Verschiebung von der (progressiven) Besteuerung der Einkommen zur (regressiven) Besteuerung des Verbrauchs führt darüber hinaus dazu, dass das Prinzip der Leistungsfähigkeit bei der Staatsfinanzierung eine immer geringere Rolle spielt. Als Folge der darüber hinaus verringerten Aufkommenselastizität des Steuersystems steigen die Steuereinnahmen relativ zum BIP langsamer an.

Kooperation hilft gegen Steuerwettbewerb

Die Steuerreformen der letzten Jahre wurden vor allem mit dem internationalen Steuerwettbewerb begründet. Sie vollziehen damit die seit längerem anhaltenden europäischen und weltweiten Entwicklungen nach. Auch wenn diese Abhängigkeiten nur schwer abschätzbar sind, deuten Berechnungen darauf hin, dass es sich um ein bedeutsames Phänomen handelt. Der Steuer senkungswettbewerb führt zu einer stetigen Verschlechterung der Finanzierung öffentlicher Ausgaben. Diese Entwicklung kann nur mit Hilfe einer verstärkten europäischen und internationalen Steuerkooperation und -harmonisierung gestoppt werden.

Ausgaben: Rückläufig mit weniger Sachleistungen und Investitionen, aber mehr Transfers

In den vergangenen 20 Jahren hat sich das reale Wachstum der Staatsausgaben in Deutschland deutlich verlangsamt. Dies hat dazu geführt, dass die Staatsquote kontinuierlich gesunken ist. Heute wenden in der EU-15 nur noch Spanien und Luxemburg einen geringeren Teil des BIPs für öffentliche Leistungen auf. Mit dem Rückgang der Staatsquote hat sich auch die Struktur der Staatsausgaben deutlich verschoben. Statt der staatlich produzierten Leistungen und Investitionen dominieren die Transferleistungen an private Haushalte.

Aktuell werden fast 50 Prozent der Transfers in der Sozialen Sicherung für die regulären Altersrenten aufgewendet – für Krankheit und Erwerbsunfähigkeit, Hinterbliebene, Familien und Kinder sowie Arbeitslosigkeit sind es jeweils ca. zehn Prozent. Bei der Alterssicherung ist das Ausgabenwachstum auf die steigende Zahl und die durch höhere Lebenserwartung bedingte längere Rentenbezugsdauer zurückzuführen. Gebremst wurde der Anstieg durch die explizite und implizite Absenkung der Versorgungsleistungen – z.B. durch die Absenkung des Rentenniveaus.

Die Leistungen im Gesundheitswesen, die ca. 25 Prozent der Gesamtleistungen an private Haushalte ausmachen, sind nur unwesentlich schneller als die anderen Ausgabenarten gewachsen. Ihr Wachstum, basierend auf gestiegenen Behandlungs- und Medikamentenkosten, den höheren Preisen und Mengen der Pflegeleistungen sowie dem Beschäftigungsanstieg im Gesundheitswesen, wurde durch einen unterdurchschnittlichen Lohnanstieg im Gesundheitswesen und einen höheren Eigenanteil der Versicherten gebremst. Hervorzuheben ist, dass die Größe der Empfängerkreise sowohl politisch gesteuert als auch demographisch bedingt ist und dass die Leistungen pro Empfänger in den anteilmäßig bedeutenden Bereichen Rente und Gesundheit real nicht gestiegen sind.

Öffentliche Produktion nicht günstiger, sondern geringer und zunehmend ausgelagert

Eine weitere bedeutende Ausgabenposition sind die Ausgaben für die Produktion öffentlicher Leistungen. Diese sind in Deutschland rückläufig. Dies ist auch auf den massiven Personalabbau im Staatssektor zurückzuführen. Die erwartete Budgetwirkung wurde durch einen alters- und qualifikationsbedingten Anstieg der Personalausgaben pro Kopf teilweise kompensiert – trotz der im Vergleich zur Privatwirtschaft niedrigeren Tarifabschlüsse. Aufgrund des verstärkten Outsourcings produziert die öffentliche Verwaltung in Deutschland einen im internationalen Vergleich geringen Teil der Leistungen selbst.

Einbruch bei den öffentlichen Investitionen

Die Investitionen der öffentlichen Hand sind deutlich gesunken. Die Bruttoinvestitionen gingen preisbereinigt von 45 Milliarden Euro im Jahre 1974 auf 35 Milliarden Euro in 2010 kontinuierlich zurück. Das gilt auch für die Nettoinvestitionen³, die seit 2003 negativ sind. In der Struktur der Investitionen ist eine leichte Umschichtung zugunsten des Bildungsbereichs zu erkennen. Der mit ca. 60 Prozent größte – aber leicht abnehmende – Anteil wird für die Infrastruktur verwandt.

Effizienz und Effektivität: Deutschland international im Mittelfeld

In der Industrie gelingt eine ständig verbesserte Versorgung der Bevölkerung bei relativ sinkenden Kosten dank einer steigenden Produktivität. Im Staatssektor ist eine solche Mengensteigerung bei gleichem oder gar sinkendem Personaleinsatz schwerer zu erzielen. Die Effizienz der Staatstätigkeit ist das Verhältnis von produzierten Gütern (Output) zum eingesetzten Input. Sie lässt sich nur schwer bestimmen, da zum einen die produzierten Leistungen nicht für den Markt erstellt werden und somit keinen Marktpreis haben und zum anderen die Produktionskosten – z. B. einer Stunde Unterricht – nur begrenzt bekannt sind. Aber wie in der Industrie wird auch beim Staat die Qualität des Outputs immer wichtiger und die Effizienz oder Produktivität hängt deshalb zunehmend mehr von der Qualität ab.

Effektivität ist dagegen das Verhältnis von angestrebtem und erreichtem Ziel. Hier ist die Messung ebenfalls schwierig, da z. B. das Ergebnis von vielfältigen exogenen Faktoren abhängig ist und es sich erst mit einer Zeitverzögerung einstellt.

Auch wenn die Effizienzmessung im öffentlichen Sektor problematisch ist und somit nur schwerlich direkte Politikempfehlungen aus den Analysen abgeleitet werden können – da aufgrund von Schätzungen vermutete Kausalitätsbeziehungen oft fehlerhaft – zeigt sie möglichen Reformbedarf auf. Studien zeigen, dass alle Länder und Sektoren Effizienzreserven haben – dass also die erbrachten Leistungen mit geringeren Ausgaben oder mit einer höheren Qualität realisiert werden könnten. Dies gilt auch für Deutschland, das bei internationalen Vergleichen vielfach eine mittlere Position einnimmt. So haben Israel, Italien und Japan eine höhere Lebenserwartung bei geringeren Ausgaben. Die USA dagegen wenden pro Kopf fast doppelt so viel für die Gesundheitsversorgung auf wie Deutschland. Dennoch ist die durchschnittliche Lebenserwartung in Deutschland deutlich höher. Interessant ist, dass die Effizienzunterschiede zwischen ähnlichen Gesundheitssystemen genau so groß sein können wie zwischen äußerst verschiedenen Systemen. Unabhängig vom System zeigen Länder mit klaren gesundheitspolitischen Prioritäten, Zielen und Aufgabenzuordnungen die besten Ergebnisse. Schwieriger ist es im Bereich Bildung. Während die PISA-Studie deutlich Verbesserungspotenzial für das deutsche Schulsystem aufzeigt, sind die Testergebnisse für den akademischen Bildungsbereich uneinheitlich, da hier die Leistungen nicht homogen sind. Außerdem ist der Einfluss exogener Faktoren, wie das allgemeine Bildungsniveau der Bevölkerung, soziale Ungleichheiten und Unterschiede in den Lebensstandards, sehr hoch. Folglich ist für diesen Bereich festzuhalten, dass die verfügbaren Studien nur sehr bedingt Rückschlüsse auf die Qualität der Ausbildung zulassen.

Grundlegender Umbau zum Dienstleistungsstaat erforderlich

Im Allgemeinen werden dem Staat zur Steigerung der Effizienz und Effektivität Reformen der Budgetprozesse und des Managementsystems,

das E-Government und der verstärkte Einsatz von Marktelementen empfohlen. Die nachgewiesenen positiven Effekte für diese Strategien sind jedoch äußerst gering. Darüber hinaus erhöhten diese Instrumente vielfach die Transaktionskosten und schränkten die Kontrollmöglichkeiten des Staats deutlich ein.

Grundlegender und auch erfolgversprechender ist der Umbau des Sozialstaats vom Transfer- zum Dienstleistungsstaat. Durch vorbeugende Maßnahmen und Anreize ist es möglich, langfristige Folgekosten zu vermeiden und damit die Effizienz sowie Effektivität und zugleich das Wachstums- und Beschäftigungspotenzial einer Volkswirtschaft zu steigern. Hier ist besonders die Gesundheitsversorgung, die Familien- und die Arbeitsmarktpolitik gefordert. Im Zentrum steht die Umschichtung von monetären Transferleistungen zugunsten von Sachleistungen. In der Familienpolitik bedeutet dies, hochwertige Kinderbetreuungseinrichtungen zu schaffen; in der Arbeitsmarktpolitik ist die Aus- und Weiterbildung stärker zu fördern, die Arbeitsfähigkeit zu erhalten und der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz auszubauen.

Produktiver und solide finanzierter Staat: Wir können es uns leisten und sollten das auch!

Aufgabe der Politik ist, die Staatstätigkeit von der Einnahmen- und Ausgabenseite so zu organisieren, dass die Bürgerinnen und Bürger die gewünschte Menge, Struktur und Qualität der öffentlichen Güter, Dienstleistungen und Transfers zu möglichst geringen Kosten erhalten. Dabei dürfen jedoch die Einkommen im öffentlichen Sektor nicht von denen in der Privatwirtschaft ab-

gekoppelt werden und die Verschuldung oder mindestens der Schuldenstand sollte relativ zum BIP nicht zunehmen. Wie gezeigt wurde, ist dies in den letzten Dekaden nur unzureichend gelungen.

Seit Ende der 1990er Jahre wurde zugleich die progressive, solidarische Finanzierung der öffentlichen Aufgaben zugunsten einer regressiven, zunehmend relativ weniger umverteilenden Finanzierung geschwächt. Darüber hinaus zieht die öffentliche Hand sich immer mehr aus der Erstellung hochwertiger Dienstleistungen zurück. Zum Teil wird dieser Rückzug mit der Steigerung von Effizienz und Effektivität begründet, obwohl die Ergebnisse das Gegenteil verdeutlichen. So werden die Staatsausgaben bereits heute von den monetären Transferleistungen an private Haushalte dominiert. Diese Ausgaben, insbesondere im Bereich der Rente und des Gesundheitswesens, werden in den nächsten Jahren, bedingt durch demographische Entwicklungen, weiter ansteigen. In der Gesundheitsversorgung kann diese Ausgabensteigerung durch eine höhere Effizienz und Effektivität verlangsamt werden.⁴ Im Bereich der Altersrenten ist eine weitere Begrenzung der Ausgabenentwicklung problematisch, denn bereits heute droht vielen Menschen Armut im Rentenalter. Kernfrage ist hier, ob das deutsche Rentenversicherungssystem der Armutvermeidung statt dem Stuserhalt dienen soll und wie die Lasten solidarischer verteilt werden können. Wir können uns ein solidarisches System der Renten- und Gesundheitsversorgung leisten, solange die gesamtwirtschaftliche Produktivität weiter steigt – vor allem, wenn die Produktivitätsgewinne gleichmäßig verteilt werden.⁵ Außerdem müssen wir die Staatsausgaben auf vorsorgende Aktivitäten und Sachleistungen statt Transfers konzentrieren.

- 1 René Bormann ist Referent für Steuerpolitik der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Dieser Aufsatz fasst die Ergebnisse eines gleichnamigen Projekts zusammen, in dessen Rahmen Margit Schratzenstaller und Hans Pitlik drei Gutachten zur Entwicklung der Einnahmen, der Ausgaben sowie der Effizienz und Effektivität erstellt haben. Diese sind in der Reihe WISO Diskurs der Friedrich-Ebert-Stiftung erschienen (www.fes.de/wiso/content/publikationen.php).
- 2 Dies setzt sich aus Mindereinnahmen im Bereich Einkommens- und Unternehmensbesteuerung von 92 Milliarden Euro sowie aus Mehreinnahmen der Verbrauchssteuern in Höhe von 41 Milliarden Euro, von denen jedoch die Hälfte für die Senkung bzw. Stabilisierung der Sozialversicherungsbeiträge verwendet wurde, zusammen.
- 3 Die Bruttoinvestitionen umfassen alle Investitionen. Nettoinvestitionen hingegen errechnen sich aus den Bruttoinvestitionen abzüglich der Abschreibungen.
- 4 Siehe hierzu: Augurzky, Boris; Felder, Stefan; van Nieuwkoop, Renger; Tinkhauser, Alois 2011: Soziale Gesundheitswirtschaft – Impulse für mehr Wohlstand, Bonn.
- 5 Siehe dazu auch: Baumol, William J. 2012: The Cost Disease. Why Computers get Cheaper and Health Care doesn't, New Haven.