

Staatliche Sparzwänge – Dichtung und Wahrheit

Kai Eicker-Wolf

Anfang Juni hat die Bundesregierung ein Sparpaket vorgelegt, um damit den Vorgaben der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse nachzukommen: 11,2 Milliarden Euro sollen im Jahr 2011 eingespart werden, bis einschließlich 2014 sollen es gut 80 Milliarden Euro sein. Diese Politik wird von der Bundesregierung als alternativlos dargestellt. Zustimmung findet sie bei der großen Mehrheit der deutschen Wirtschaftswissenschaftler und Wirtschaftswissenschaftlerinnen, aber auch die Unternehmensverbände sind der Auffassung, dass die Tätigkeit der öffentlichen Hand in der gegenwärtigen Form nicht mehr finanzierbar sei. Diese These geht meist mit verschiedenen anderen Äußerungen einher, die ebenfalls den Abbau staatlicher Tätigkeit zum Ziel haben:

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

Die aufgeführten Behauptungen münden dann folgerichtig in ein Bekenntnis zum „*schlankem Staat*“. Explizit oder doch zumindest implizit wird dabei immer unterstellt, dass die Ursache für die Defizite in den öffentlichen Haushalten und den damit einhergehenden steigenden Schuldenstand ausschließlich bei der staatlichen Ausgabenentwicklung zu suchen ist. Umso erstaunlicher ist es, dass die tatsächliche Ausgabenentwicklung von fast niemandem genauer unter die Lupe genommen wird.

Ausgabenentwicklung seit 1998

Wer sich die Mühe macht, die staatliche Ausgabentätigkeit in Deutschland für einen längeren Zeitraum untersucht und dann einen internationalen Vergleich vornimmt, kann sich angesichts der Spardebatten nur noch verwundert die Augen reiben. Die Ausgabenentwicklung der öffentlichen Hand von 1998 bis 2008 fällt extrem zurückhaltend aus: Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben beträgt gerade einmal 1,4 Prozent. Der Durchschnitt der alten EU-Länder liegt knapp dreimal so hoch. In diesem Zeitraum verzeichnet kein anderes entwickeltes Land mit Ausnahme von Japan ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum als Deutschland (vgl. die Tabelle). Preisbereinigt sind die deutschen Staatsausgaben im Jahresdurchschnitt sogar um 0,2 Prozent gesunken! Der geschilderte Sachverhalt spiegelt sich auch in der Entwicklung der deutschen Staatsquote wider: Diese ist von rund 48 Prozent Ende der 1990er Jahre auf knapp 44 Prozent im Jahr 2008 gesunken – einen im internationalen Vergleich höchst unterdurchschnittlichen Wert.

Es ist angesichts einer so schwachen Entwicklung der öffentlichen Ausgaben auch kein Wunder, dass Deutschland bei zwei wichtigen Ausgabenkategorien besonders schlecht abschneidet. So liegen die öffentlichen Investitionen mit 1,5 Prozent Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) rund ein Prozent unter dem EU-Durchschnitt (2008). Bei den Bildungsausgaben gibt es nur noch vier OECD-Länder, die gemessen am BIP weniger Geld ausgeben.

Die restriktive Haushaltspolitik schlägt sich auch in der Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung nieder. In den meisten anderen entwickelten Industrieländern und insbesondere in Skandinavien ist der Staat ein wesentlich bedeutenderer Arbeitgeber als in Deutschland: Während nach Zahlen der *International Labour Organization* (ILO) in den

nordischen Ländern jeder dritte bis vierte Erwerbstätige in öffentlicher Beschäftigung arbeitet, sind dies in Deutschland nicht einmal mehr 15 Prozent. Obwohl der Öffentliche Dienst nach dem zweiten Weltkrieg eine Expansion erlebt hat, hat der Staat als direkter Arbeitgeber nie eine vergleichbare Bedeutung wie in vielen anderen Ländern erreicht. Seit Anfang der 1990er Jahre ist ein deutlicher Beschäftigungsabbau im öffentlichen Dienst erfolgt, was im internationalen Vergleich eine singuläre Entwicklung darstellt. Kein anderes Industrieland weist einen auch nur ähnlichen Trend auf, im Gegenteil: Absolut gesehen haben andere Industrieländer ihren Beschäftigungsstand gehalten oder ausgebaut (vgl. DGB Hessen 2009).

Staatsausgabenentwicklung in ausgewählten Ländern von 1998 bis 2008 (durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in %)

Land/Ländergruppe	nominal	real*	Land/Ländergruppe	nominal	real
EU-27	4,3	1,5	Großbritannien	6,7	5,2
EU-15	3,9	1,8	Slowakische Republik	6,6	0,7
EWU-16	3,8	1,5	Tschechien	6,3	3,5
EWU-12	3,8	1,5	USA	6,3	3,4
Rumänien	30,8	9,5	Norwegen	6,2	4,2
Lettland	14,7	8,6	Malta	5,6	3,0
Island	13,4	8,6	Portugal	5,3	2,4
Estland	12,5	7,5	Niederlande	4,9	2,5
Bulgarien	10,9	4,0	Belgien	4,1	1,8
Irland	10,9	7,3	Frankreich	3,9	2,0
Ungarn	9,5	2,6	Finnland	3,9	2,1
Slowenien	9,2	3,5	Italien	3,6	1,2
Zypern	9,0	6,1	Schweden	3,5	1,8
Litauen	8,7	5,8	Dänemark	3,2	1,1
Luxemburg	7,6	4,6	Österreich	3,0	1,1
Polen	7,5	3,5	Schweiz	2,0	-
Griechenland	7,4	4,8	Deutschland	1,4	-0,2
Spanien	7,3	3,9	Japan	-1,3	-1,1

*Deflationiert mit dem (harmonisierten) Verbraucherpreisindex.

Quelle: IMK

Steuerreformbedingte Einnahmeausfälle seit 1998

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

Insbesondere die Steuerrechtsänderungen der rot-grünen Bundesregierung seit dem Jahr 1998 haben hohe Einnahmeausfälle hervorgerufen. Von den Steuersenkungen haben aufgrund des drastisch abgesenkten Einkommensteuerspitzensatzes insbesondere reiche Haushalte profitiert. Und auch der Unternehmenssektor ist von Rot-Grün kräftig entlastet worden, insgesamt um jährlich elf Milliarden Euro.

Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der Wirtschaftskrise im Herbst 2008 in der Summe einen anderen Kurs verfolgt: Trotz zahlreicher steuerlicher Entlastungen vor allem für den Unternehmenssektor haben die in den Jahren 2006 und 2007 beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen die Haushaltslage insgesamt verbessert, da Steuererhöhungen wie der Anstieg der Umsatzsteuer zum 1. Januar 2007 quantitativ dominiert haben. Durch die Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen und im Ende

2009 auf den Weg gebrachte „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ haben sich die Steuerausfälle – ausgehend vom Rechtsstand 1998 – auf aktuell jährlich gut 50 Milliarden Euro erhöht.

Sachzwang „Schuldenbremse“

Vorgebliches Ziel der im vergangenen Sommer im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse (vgl. dazu ausführlich am Beispiel Hessen Truger et al. 2009) ist ein Ausgleich der öffentlichen Haushalte über den Konjunkturzyklus hinweg. Konjunkturelle Schwankungen seien möglich, so ihre Befürworter, abgebaut werden müsse die strukturelle, also die nicht durch Konjunkturschwankungen verursachte Staatsverschuldung. Tatsächlich ist selbst ein konjunkturgerechtes Schwanken der öffentlichen Haushalte nicht gewährleistet. Dieser Aspekt ist allerdings in der aktuellen Lage nebensächlich, denn für die nächsten Jahre wird die Haushaltspolitik des Bundes und der Bundesländer von der so genannten *Strukturkomponente* der Schuldenbremse bestimmt sein: Mit Blick auf die Gerechtigkeit zwischen den Generationen ist eine strukturelle Verschuldung nur noch in sehr engen Grenzen zulässig. Der Bund darf sich ab dem Jahr 2016 nur noch in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts pro Jahr neu verschulden, den Bundesländern ist ab 2020 jede strukturelle Verschuldung untersagt.

Die Folgen der Schuldenbremse sind die jetzt aufgelegten Sparhaushalte auf Bundes- und auf Länderebene. Bundesweit im Fokus steht das Sparpaket der Bundesregierung: Es ist durch eine extreme soziale Schieflage gekennzeichnet, da reiche Haushalte geschont werden, während über 40 Prozent der Einsparungen auf den Sozialbereich entfallen. Gespart werden soll zudem beim öffentlichen Dienst: die Bundesverwaltung soll um mehr als 10.000 Stellen verkleinert werden, das geplante Wiederaufleben des Weihnachtsgeldes für die Bundesbeamten soll entfallen.

Fazit

- **Die Debatte um die öffentlichen Haushalte wird in Deutschland unter vollkommen falschen Annahmen geführt.** Tatsächlich ist der Staat in Deutschland strukturell unterfinanziert, was nicht zuletzt der erhebliche Ausgabenbedarf im Bildungsbereich zeigt. Die öffentliche Hand in Deutschland hat – mit Ausnahme von Japan – so stark gespart wie kein anderes entwickeltes Land.
- **Die Haushaltsdefizite sind folglich auch nicht das Ergebnis einer überdurchschnittlich hohen Ausgabentätigkeit, sondern die Folge von Steuersenkungsorgien.** Die gegenwärtige Finanzpolitik, die auf Bundes- und auch auf Länderebene auf Ausgabenkürzungen setzt, ist hochriskant: Zum einen wird die nach wie vor fragile wirtschaftliche Erholung gefährdet, und zum anderen kommt die öffentliche Hand ihren Aufgaben auf wichtigen, gesellschaftspolitisch zentralen Feldern – besonders im Bildungsbereich – nicht im erforderlichen Umfang nach.
- **Aus gewerkschaftlicher Sicht ist die Alternative zur weiteren Entstaatlichung in Deutschland klar: Eine Stärkung der öffentlichen Einnahmehasis durch eine leistungsgerechte Besteuerung** – zu denken ist hier an das Steuerkonzept der GEW (vgl. dazu Eicker-Wolf 2010) – muss jene Mittel generieren, die für höhere öffentliche Ausgaben erforderlich sind und eine wirtschaftlich und sozial tragfähige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ermöglichen.

Literatur

DGB Hessen (2009): Eckpunkte für eine zukunftsfähige Dienstleistungspolitik in Hessen, Frankfurt.

Kai Eicker-Wolf (2010): Reiche stärker besteuern, in: E&W 5/2010.

Kai Eicker-Wolf/Achim Truger (2010): Entwicklung und Perspektiven der Kommunal финанzen in Hessen, Studie im Auftrag von ver.di Hessen, Frankfurt.

Achim Truger/Kai Eicker-Wolf/HennerWill/Jens Köhrsen (2009): Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen. Ergebnisse von Simulationsrechnungen für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020, IMK Studies 6/2009.