

Die makroökonomische Bedeutung öffentlicher Investitionen und ihre Finanzierbarkeit

Achim Truger

Dass es in Deutschland einer massiven Aufstockung zentraler öffentlicher Zukunftsinvestitionen bedarf, wird selbst vom deutschen ökonomischen Mainstream kaum bestritten. Aber wie groß ist der Investitionsbedarf wirklich? Und wie lässt er sich ökonomisch und verteilungspolitisch sinnvoll finanzieren? Muss man, wie es die Marktradikalen behaupten, die investiven Ausgaben gegen die konsumtiven ausspielen und zu weiteren Ausgabenkürzungen an anderer Stelle greifen? Höhere Steuern und eine höhere Staatsverschuldung sind ökonomisch gangbare Alternativen, die allerdings gegenwärtig sehr wahrscheinlich an politischen Hürden scheitern.

1

Einleitung

Die deutsche Ökonomenzunft ist international dafür bekannt, dass sie in ihrer überwiegenden Mehrheit besonders konservativ und marktradikal ist (Krugman 2003, S. 57ff.; Schettkatt/Langkau 2007). Dies äußert sich vor allem in ihrer Einstellung zum Staat. Fast immer und überall wird staatliches Handeln nicht als Lösung für wirtschaftliche Probleme, sondern als das eigentliche Problem angesehen. Dementsprechend klar sind die wirtschaftspolitischen Vorschläge, die seit Jahrzehnten die deutsche Debatte dominieren: Deregulierung, Privatisierung und Rückbau des (Sozial-)Staates wurden fast unisono als wirtschaftspolitische Allheilmittel verkauft.

Bei einem Thema scheint die Skepsis gegenüber dem Staatshandeln allerdings nicht ganz so groß zu sein, nämlich bei den öffentlichen Investitionen. Selbst eingefleischte Staatskritiker zweifeln kaum an der kurz- wie langfristigen Bedeutung öffentlicher Investitionen für Wachstum und Beschäftigung. Und angesichts des unbestrittenen Niedergangs der öffentlichen Investitionen in den letzten Jahrzehnten treten fast alle für eine baldige massive Aufstockung ein. Dass es einen großen Konsens hinsichtlich dieser Frage in Deutschland gibt, kann auch aus der Tatsache geschlossen werden, dass die deutliche – wenn auch nur vorübergehende – Aufstockung der öffentlichen Investitionen im zweiten Konjunkturpaket der Bundesregierung (Horn et al. 2009) politisch weit weniger kontrovers als viele andere Punkte im selben Paket war.

Allerdings taucht die traditionelle Staatsskepsis in der Debatte gleichsam

durch die Hintertür wieder auf, sobald es nämlich um die Finanzierung der zusätzlichen öffentlichen Investitionen geht. Aus Sicht des ökonomischen Mainstreams ist völlig klar, dass die Investitionen auf keinen Fall insgesamt zu höheren Staatsausgaben führen dürfen, weil diese und die zu ihrer Finanzierung nötigen Steuern und Abgaben als wachstums- und beschäftigungsschädlich angesehen werden. Mithin werden die investiven gegen die konsumtiven Staatsausgaben ausgespielt. Das eine sei nur ohne das andere zu haben. Zudem müssten trotz höheren Ausgabenbedarfs für Investitionen die Steuern weiter gesenkt, die Haushaltskonsolidierung und daher der Entstaatlichungsprozess (Bofinger 2008) insgesamt weiter vorangetrieben werden (Institute 2007, S. 282ff.).

Es ist das Ziel des vorliegenden Beitrags, dieser in Wahrheit nur äußerst schlecht begründeten Sichtweise entgegenzutreten. Nach einer kurzen Übersicht über die Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Deutschland und im internationalen Vergleich (Abschnitt 2) wird dazu in einem ersten Schritt eine grobe Abschätzung des zusätzlichen Investitionsbedarfs versucht (Abschnitt 3). In einem zweiten Schritt werden dann die Finanzierungsmöglichkeiten diskutiert und es wird gezeigt, dass selbst eine deutliche Erhöhung der Staatseinnahmenquote ökonomisch weitgehend unproblematisch ist (Abschnitt 4). Abschnitt 5 schließlich vertritt die These, dass die Finanzierung eines im „investiven“ wie „konsumtiven“ Bereich gut ausgestatteten Staates letztlich kein ökonomisches, sondern ein politisches Problem darstellt, dessen Lösung in Deutschland auf absehbare Zeit allerdings eher unwahrscheinlich ist.

2

Bedeutung und Lage öffentlicher Investitionen in Deutschland

Es besteht weitgehend Konsens darüber, dass öffentliche Investitionen, z. B. in die Infrastruktur, von zentraler Bedeutung für Wachstum und Beschäftigung sind. Langfristig steigern sie die Produktivität und damit das potenzielle Wirtschaftswachstum. Kurzfristig sind sie darüber hinaus aufgrund ihrer relativ hohen Multiplikatoren konjunkturpolitisch besonders wirksam. Konsens dürfte mittlerweile zudem sein, dass es aus ökonomischer Sicht nicht ausreicht, lediglich den traditionellen Investitionsbegriff der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung oder der Finanzstatistik anzuwenden, die letztlich lediglich Investitionen „in Beton“ (Bautätigkeit) abbilden. Mindestens ebenso wichtig sind aufgrund von externen Effekten Investitionen in Humankapital sowie Forschung und Entwicklung (Aghion/Howitt 1999; Lucas 1988; Romer 1994), die in der traditionellen Statistik jedoch als konsumtive Ausgaben beim Staatsverbrauch verbucht werden. Der Staat sollte demnach langfristig ein hohes Niveau an öffentlichen Investitionen im umfassenden Sinn bereitstellen. Im Konjunkturverlauf sollte dieses mindestens verstetigt, nach Möglichkeit sogar antizyklisch bereitgestellt werden.

Achim Truger, Dr., ist Wissenschaftler im Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkt: Steuer- und Finanzpolitik.
e-mail: achim-truger@boeckler.de

Tabelle 1: Öffentliche Brutto-anlageinvestitionen
– in % des BIP 2007 –

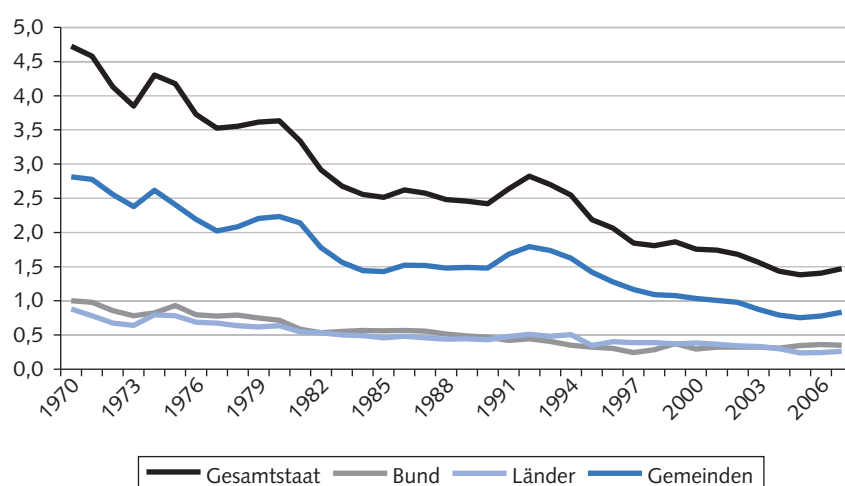
EU-27	2,5
EU-15	2,4
EU-15 o. Deutschland	2,8
EU-12	2,5
EU-12 o. Deutschland	2,9
Belgien	1,6
Bulgarien	4,8
Tschechien	4,7
Dänemark	1,8
Deutschland	1,5
Estland	5,4
Irland	4,1
Griechenland	3,0
Spanien	3,8
Frankreich	3,3
Italien	2,4
Zypern	3,0
Lettland	5,7
Litauen	5,2
Luxemburg	3,7
Ungarn	3,6
Malta	4,0
Niederlande	3,3
Österreich	1,0
Polen	4,1
Portugal	2,3
Rumänien	5,7
Slowenien	3,7
Slowakische Republik	1,9
Finnland	2,6
Schweden	3,1
Großbritannien	1,8
Kroatien	4,2
Norwegen	3,0
Schweiz	2,0
USA	2,6
Japan	3,1
Kanada	3,0

Quelle: EU-Kommission (2008); Berechnungen des Autors.

WSI MITTEILUNGEN

Die öffentlichen Investitionen in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) in Deutschland in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) waren seit 1970 trendmäßig stark rückläufig. Lagen sie 1970 gesamtstaatlich in Westdeutschland noch bei 4,7 % des BIP, so waren sie 2007 in Deutschland insgesamt auf nur noch 1,5 % des BIP gefallen (*Abbildung 1*). Auch im Jahr 2008 wurde dieses niedrige Niveau nicht übertroffen. Von erheblicher wirtschaftspolitischer Bedeutung ist die Tatsache, dass – auch wenn der Anteil trendmäßig leicht rückläufig ist – immer noch fast 60 % der öffentlichen Investitionen auf dezentraler Ebene von den Kommunen getätigt werden. Als äußerst problematisch muss zudem festgehalten werden, dass seit Ende der 1970er Jahre ei-

Abb. 1: Brutto-Investitionen der Gebietskörperschaften 1970 bis 2007 – in % des Bruttoinlandsprodukts –



Quelle: Destatis; Berechnungen des Autors.

WSI MITTEILUNGEN

ne deutliche prozyklische Tendenz zu erkennen ist, das heißt, die öffentlichen Investitionen wurden in der Konjunkturkrise gesenkt und im Aufschwung wieder erhöht und destabilisierten so die Konjunktur, anstatt zu einer Verstetigung beizutragen.

Im internationalen Vergleich war das deutsche Niveau an öffentlichen Investitionen im Jahr 2007 mit seinen 1,5 % des BIP außerordentlich niedrig (*Tabelle 1*). Innerhalb der alten EU-15 wurde es nur noch von Österreich mit 1 % des BIP unterboten. Der EU-12-Durchschnitt ohne Deutschland lag bei 2,9 %, der EU-15-Durchschnitt ohne Deutschland bei 2,8 %. Auch unter den reiferen Industrienationen sind offensichtlich Werte von 3 % des BIP und mehr keine Seltenheit, so etwa in Spanien, Frankreich, den Niederlanden, Schweden, Japan und Kanada.

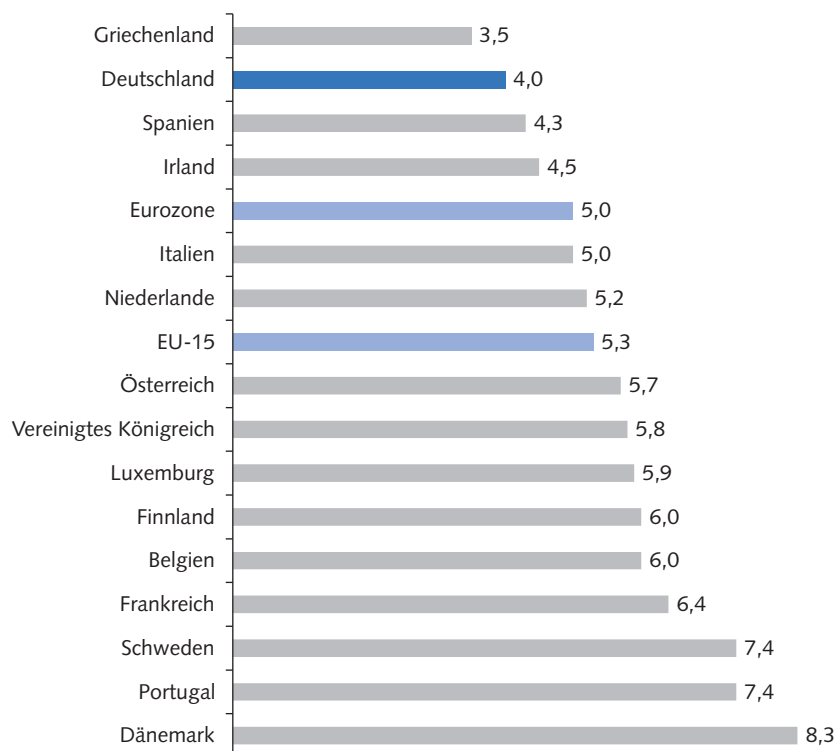
Wie erläutert, sind die öffentlichen Investitionen nach VGR sehr eng gefasst. Je nach zugrunde gelegter wachstums- oder gesellschaftspolitischer Zielvorstellung müssen sie ergänzt werden, etwa um Investitionszuschüsse, die gesamtstaatlich allerdings kaum ins Gewicht fallen, vor allem aber um die wesentlicheren Bildungs- und Forschungsausgaben. Hier sind internationale Vergleiche aufgrund der Datenlage schwierig. Die deutschen Bildungsausgaben in Prozent des BIP nach VGR lagen jedoch nach einer Untersuchung von Eurostat (Pulpanova 2006) im Jahr 2004 im internationalen Vergleich deutlich unter dem EU-Durchschnitt (*Abbildung 2*).

3 Zur Quantifizierung des Investitionsbedarfs

Es besteht eigentlich weitgehend Konsens darüber, dass aus den im letzten Abschnitt genannten Gründen in Deutschland eine erhebliche öffentliche Investitionslücke besteht und dass eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen (im weiten Sinne) notwendig ist. Unklar ist jedoch, wie groß der zusätzliche öffentliche Investitionsbedarf ist. Im vorliegenden Rahmen kann dazu keine eigene Quantifizierung vorgenommen werden. Für die Zwecke dieses Beitrages ist dies allerdings auch gar nicht notwendig. Stattdessen soll lediglich plausibel gemacht werden, dass der Investitionsbedarf sehr erheblich ist. Dies ist prinzipiell auf zwei Wegen möglich. Zum einen kann man durch Auswertung einschlägiger Studien eine differenzierte Bedarfsermittlung in den verschiedenen relevanten Bereichen versuchen. Zum anderen kann man sich in verschiedenen Bereichen am europäischen Durchschnitt orientieren und die rechnerische Lücke bestimmen, die geschlossen werden müsste, damit Deutschland ein dem Durchschnitt der anderen Länder vergleichbares Investitionsniveau erreicht.

Letztlich führen beide Ermittlungswege zu einem sehr großen öffentlichen Investitionsbedarf. Im Rahmen der differenzierten Bedarfsermittlung kommen etwa Rei-

Abb. 2: Öffentliche Bildungsausgaben 2004
– in % des Bruttoinlandsprodukts –



Quelle: Pulpanova 2006.

WSI MITTEILUNGEN

denbach et al. (2008) allein für die kommunalen Investitionen zu einer jährlichen Investitionslücke von 7 Mrd. €, wobei für die nächsten Jahre noch eine optimistische Einnahmenschätzung und damit auch kommunale Investitionsplanung vorausgesetzt wird (vgl. Reidenbach in diesem Heft). Für den Bund und die Länder existieren keine vergleichbar detaillierten Analysen, aber wenn man hier nur proportional das kommunale Resultat überträgt, käme man für die Gebietskörperschaften insgesamt auf einen jährlichen Investitionsbedarf von 12 Mrd. €. Als noch sehr viel größer erweist sich der Investitionsstau im – in den letzten Jahren in den Fokus der öffentlichen Kritik geratenen – Bildungsbereich. So kommt Jaich (2008) zu einem laufenden jährlichen Ausgabenbedarf von über 30 Mrd. €. Im Rahmen des sogenannten Bildungsgipfels wurde für die Bereiche Forschung, Entwicklung und Bildung eine Summe von 25 bis 60 Mrd. € jährlich genannt, wenn bis 2015 die Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie Bildung auf insgesamt 10 % des BIP angehoben werden sollen (Tagesschau vom 22. Oktober 2008, <http://www.tagesschau.de/inland/bildungsgipfel108.html>). Allein mit diesen

Informationen käme man bereits auf einen jährlichen Investitionsbedarf von 37 bis 72 Mrd. € (1,5 % bis 2,9 % des BIP).

Legt man als Maßstab zur Ermittlung der Investitionslücke einfach den EU-15-Durchschnitt ohne Deutschland zugrunde, so ergibt sich bei den klassischen VGR-Investitionen in „Beton“ eine Differenz von $(2,8 - 1,5 =) 1,3$ % des BIP oder 33 Mrd. €. Bei den Bildungsausgaben ist die Lücke sogar noch größer; sie liegt bei $(5,7 - 4,0 =) 1,7$ % des BIP oder 42 Mrd. €. Damit ergäbe sich bei Orientierung am europäischen Durchschnitt ein Investitionsbedarf von 75 Mrd. € (3 % des BIP), ohne dass dabei allerdings Bedarfe im Bereich Forschung und Entwicklung enthalten wären. Zudem wäre natürlich auch denkbar, dass Deutschland nicht lediglich ein durchschnittliches, sondern ein weit überdurchschnittliches Niveau an öffentlichen Investitionen anstrebt.

Zusammenfassend lässt sich also auch ohne umfassende Bedarfsanalyse feststellen, dass hohe zusätzliche öffentliche Investitionen (im weiten Sinne) nötig sind. Man stößt dabei leicht in Dimensionen von 37 bis 75 Mrd. € pro Jahr und mehr vor (1,5 % bis 3 % des BIP). Es stellt sich

die Frage, ob und wie Investitionsausgaben in solcher Höhe finanziert werden können.

4

Stärkung des Investitionsstaates nur auf Kosten des Sozialstaates?

Die Finanzierbarkeit zusätzlicher Ausgaben in der oben hergeleiteten Höhe von einigen Prozentpunkten des BIP wird in der deutschen wirtschaftspolitischen Debatte zumeist abgestritten. Es wird strikt die Ansicht vertreten, höhere Investitionsausgaben könnten nur gerechtfertigt werden, wenn sie durch geringere „konsumtive“ Ausgaben gegenfinanziert werden. Eine höhere Nettokreditaufnahme, vor allem aber höhere Steuern und Abgaben zur Finanzierung, werden als angeblich wachstumsschädlich strikt abgelehnt. Zumeist wird parallel sogar die Forderung nach einer noch strikteren Haushaltskonsolidierung bei gleichzeitig noch weiteren Steuersenkungen erhoben (vgl. Institute 2007, S. 282ff.; Gebhardt/Siemers 2008), was natürlich den Druck auf die Ausgabenseite noch erheblich weiter erhöht.

Der vorstehend skizzierte Ansatz der marktradikalen Ökonomen, die „guten“ investiven Staatsausgaben gegen die „schlechten“ konsumtiven auszuspielen, trägt allerdings nur dann, wenn sich tatsächlich theoretisch wie empirisch überzeugend zeigen ließe, dass die sogenannten konsumtiven Ausgaben durchweg mit Wachstums- und Beschäftigungsverlusten verbunden sind. Wäre diese Bedingung nicht erfüllt, dann könnte man sich ohne Weiteres für die positiven Wachstumswirkungen öffentlicher Investitionen entscheiden und hätte keinen ökonomischen Grund, die konsumtiven Ausgaben gleichzeitig herunterzufahren.

Ein überzeugender Nachweis der Wachstums- und Beschäftigungsschädlichkeit der konsumtiven Staatsausgaben scheitert an mindestens zwei Problemen: Erstens ist die damit implizit häufig vorgenommene Abgrenzung in „gute“ produktive Staatsausgaben (= Investitionen) und „schlechte“ konsumtive Staatsausgaben (= Staatskonsum, Sozialtransfers, Subventionen) schon rein statistisch sehr problematisch. Wie das Beispiel der in der VGR eigentlich als konsumtiv eingestuft Bildungsausgaben zeigt, ist allein bereits die ökonomisch sinn-

volle Abgrenzung der investiven Ausgaben äußerst schwierig (ausführlich Vesper 2007). Zweitens lässt sich weder theoretisch noch empirisch schlüssig belegen, dass ein hoher Staatskonsum, eine hohe öffentliche Beschäftigung oder ein ausgebauter Wohlfahrtsstaat wachstums- oder beschäftigungsfeindlich sein müssten. Theoretisch ist – gerade in modernen Wachstumsmodellen – nahezu alles möglich (Josten/Truger 2003). Und auch empirisch ist die Lage unklar. Zwar gibt es eine Reihe von Untersuchungen, die zu negativen Wachstumseffekten kommen (Gebhardt/Siemers 2008, S. 387 und die dort zitierte Literatur). Wie aber selbst die Protagonisten einer Substitution von konsumtiven durch investive Staatsausgaben zugeben müssen (ebd.), ist die empirische Evidenz keineswegs eindeutig und es gibt auch Analysen, die keinerlei schädlichen Einfluss feststellen können. Gatti/Glyn (2006, S. 303ff.) weisen auf eine Reihe von Untersuchungen hin, die sogar einen positiven Einfluss des Wohlfahrtsstaates auf das Wirtschaftswachstum feststellen.

Für die Lage der öffentlichen Finanzen in Deutschland kommt noch ein weiteres Problem hinzu: Es dürfte in der Praxis schwierig sein, in dem angesprochenen bedeutenden Umfang konsumtive durch investive Ausgaben zu ersetzen, ohne damit die Handlungsfähigkeit des Staates aufs Spiel zu setzen und negative Verteilungswirkungen auszulösen. Dies gilt umso mehr, falls zusätzlich noch Steuern gesenkt und die Haushalte verschärft konsolidiert werden sollen. Man käme dann, was das notwendige Einsparvolumen angeht, leicht in Dimensionen von 5 % bis 6 % des BIP, was gut 11 % bis knapp 14 % des gesamten staatlichen Ausgabenvolumens entspräche.

Natürlich dürfte es im öffentlichen Sektor – wie auch im privaten Sektor – immer ein gewisses Maß an Ineffizienz und damit auch an Einsparmöglichkeiten geben. Einsparungen in der angegebenen Größenordnung würden aber an die Substanz gehen und die Handlungsfähigkeit des Staates ernsthaft gefährden, zumal sie vor dem Hintergrund einer geradezu atemberaubend restriktiven Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in Deutschland in der Vergangenheit gesehen werden müssen: Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben lag in Deutschland von 1998 bis 2007 nominal bei nur 1,4 %. Der Durchschnitt der alten EU lag mit 4,1 % knapp dreimal so hoch.

Im betrachteten Zeitraum gab es keinen einzigen Fall unter 32 Ländern bzw. Ländergruppen, für die die EU-Kommission (2008) Daten vorhält, in dem ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum verzeichnet wurde als in Deutschland (Tabelle 2). Das gilt auch für die realen, d. h. mit dem (harmonisierten) Verbraucherpreisindex deflationierten Staatsausgaben, bei denen Deutschland das einzige Land ist, das mit durchschnittlich –0,2 % pro Jahr einen Rückgang zu verzeichnen hatte. Deutschland ist Weltmeister bei der Sparsamkeit der staatlichen Ausgabenpolitik – ein Weltmeistertitel, über den man von der ökonomischen Wissenschaft in Deutschland erstaunlich wenig erfährt, prangert diese doch zumeist rituell eher die angebliche Verschwendungssucht und den angeblich mangelnden Sparwillen der deutschen Politik an.

Tabelle 2: Wachstumsraten der gesamten Staatsausgaben – Jahresdurchschnitt 1998 bis 2007 – in % –

	Nominal	Real ¹⁾
EU-15	4,1	2,1
EU-12	3,7	1,6
Belgien	3,8	1,8
Tschechien	6,4	4,0
Dänemark	3,1	1,1
Deutschland	1,4	–0,2
Estland	11,9	7,6
Irland	10,7	7,1
Griechenland	7,4	4,1
Spanien	7,0	3,8
Frankreich	4,0	2,2
Italien	3,6	1,3
Zypern	8,9	6,2
Lettland	14,2	9,1
Litauen	7,5	5,5
Luxemburg	7,5	4,7
Ungarn	10,1	3,1
Malta	5,0	2,6
Niederlande	4,8	2,3
Österreich	2,7	1,0
Polen	7,1	3,1
Portugal	5,6	2,6
Rumänien	27,5	5,5
Slowenien	8,8	3,2
Slowakische Republik	6,6	0,2
Finnland	3,6	2,1
Schweden	3,5	2,0
Großbritannien	6,7	5,1
Island	9,6	5,8
Norwegen	5,8	4,0
Schweiz	1,9	1,0
USA	6,1	3,3

1) Deflationiert mit dem (harmonisierten) Verbraucherpreisindex

Quelle: EU-Kommission 2008; Berechnungen des Autors.

WSI MITTEILUNGEN

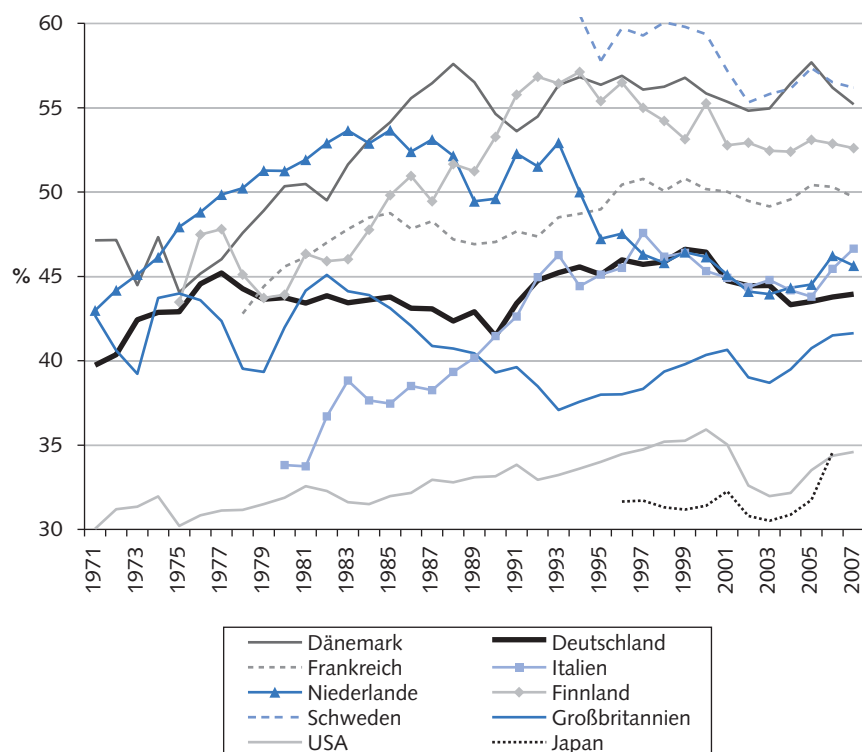
5

Ökonomische Grenzen der Finanzierbarkeit?

Wenn, wie im vorigen Abschnitt begründet, Ausgabenkürzungen in größerem Umfang zur Finanzierung der zusätzlichen öffentlichen Investitionen ausscheiden, welche alternativen Finanzierungsmöglichkeiten gibt es dann? Immerhin geht es um Summen von bis zu 75 Mrd. € (3 % des BIP), möglicherweise auch mehr. Infrage kommen eine vorübergehend oder dauerhaft höhere Nettoneuverschuldung, Selbstfinanzierungseffekte und Steuererhöhungen.

Zunächst spricht einiges für eine höhere Nettoneuverschuldung. Diese kann vorübergehend als Maßnahme zur Ankurbelung der Konjunktur angelegt sein, wie etwa im Rahmen der aktuellen Konjunkturpakete der Bundesregierung (Horn et al. 2009). Aber selbst langfristig spricht viel für eine Kreditfinanzierung zumindest der öffentlichen (Netto-)Investitionen: Aus Gründen der intergenerativen Gerechtigkeit werden so zukünftige Nutzer über den Schuldendienst an der Finanzierung der öffentlichen Investitionen beteiligt. Das ist auch im deutschen ökonomischen Mainstream eine anerkannte Position (SVR 2007, S. 74–82). Weitet man die Nettokreditaufnahme zur Finanzierung eines bestimmten zusätzlichen Investitionsbetrages aus und behält das neue Investitionsniveau dauerhaft bei, dann wird es zudem zu erheblichen Selbstfinanzierungseffekten kommen. Aus keynesianischer Sicht ist das wegen des vergleichsweise hohen Multiplikators der öffentlichen Investitionen, der sicherlich bei 1,5 liegen dürfte, unmittelbar einleuchtend. Unter sonst gleichen Bedingungen und bei einer Staatseinnahmenquote von näherungsweise 50 %, bedeutet dies, dass sich mittelfristig die höheren Investitionsausgaben zu 75 % selbst finanzieren würden. Auch aus neoklassischer Sicht kann es über die erhöhte Produktivität und das dadurch steigende Wirtschaftswachstum zu spürbaren Selbstfinanzierungseffekten kommen. In der Praxis wird ein Teil der Selbstfinanzierung zumeist durch endogene Anpassung der Staatsausgaben (höhere Einnahmen führen mittelfristig auch zu höheren Ausgaben) wieder zu nichtegemacht. Dennoch sind die Selbstfinanzierungseffekte einer Aufstockung der

Abb.3: Staatseinnahmequoten 1970 bis 2007
– in % des Bruttoinlandsprodukts –



Quelle: EU-Kommission 2008; Berechnungen des Autors.

WSI MITTEILUNGEN

öffentlichen Investitionen keineswegs vernachlässigbar. Je nach Ausgangslage der Staatsfinanzen wäre es daher sogar ökonomisch denkbar, ein zusätzliches öffentliches Investitionsvolumen von 3 % des BIP schrittweise komplett kreditfinanziert aufzubauen, wobei mittelfristig das Defizit z. B. nur um 1,5 % des BIP steigt und die andere Hälfte durch die Selbstfinanzierungseffekte getragen wird.

In Anerkennung der politischen Realitäten und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, der für Deutschland mittelfristig ein strukturelles Defizit von 0,5% des BIP für zulässig erachtet, müssten die zusätzlichen öffentlichen Investitionen allerdings wohl weitestgehend über höhere Steuern finanziert werden. Es stellt sich also die Frage, ob die dazu notwendige, um einige Prozentpunkte höhere Staatseinnahmenquote ökonomisch tolerabel ist. Nach Ansicht vieler Vertreter des deutschen ökonomischen Mainstreams ist das nicht der Fall: Sie gehen explizit oder implizit davon aus, dass eine höhere Staatseinnahmenquote schnell an ökonomische Grenzen stieße. Die üblicherweise dafür angeführten Argumente sind im Wesentlichen negative Leistungsanreize, der demo-

grafische Wandel oder der internationale Steuerwettbewerb. Keines dieser Argumente trägt jedoch besonders weit.

Was zunächst die Anreizeffekte angeht, so sind diese seit Langem Gegenstand der finanzwissenschaftlichen (Lehrbuch-)Literatur. Dort werden die Auswirkungen der Besteuerung auf wirtschaftlich bedeutende Entscheidungen der privaten Haushalte und der Unternehmen ausführlich untersucht (Rosen 1999, 375ff.). Bezüglich der Haushalte stehen vor allem die Arbeitsangebots- und die Sparentscheidung im Mittelpunkt. Es lassen sich allerdings – auch im Mainstream – keine überzeugenden theoretischen oder empirischen Hinweise für das Vorliegen starker negativer Anreizeffekte der Besteuerung und damit entsprechend negativer Effekte von Steuererhöhungen finden (ausführlich Corneo 2005; Truger 1999). Für die Erhöhung von Steuern ist schon im einfachsten Lehrbuchmodell theoretisch nicht klar, ob davon positive oder negative Effekte auf das Arbeitsangebot ausgehen. Empirische Ergebnisse sprechen im Durchschnitt nur für sehr geringe negative Reaktionen. Eine insgesamt schwach ausgeprägte Reaktion findet sich im Durchschnitt auch bei der Er-

sparnisbildung. Hinzu kommt noch, dass selbst eine deutliche Senkung von Arbeitsangebot und Ersparnis in einer Situation erheblicher konjunktureller Unterauslastung sogar begrüßenswert wäre, da sie zumindest kurzfristig die Arbeitslosigkeit senken und über die steigende Konsumquote den privaten Konsum erhöhen würde. Letztlich lässt sich das Resultat eines allenfalls gemäßigten oder sogar nicht existierenden negativen Einflusses der Besteuerung auch auf den Unternehmensbereich übertragen (Corneo 2005). Insgesamt scheinen die Anreizprobleme nicht besonders gravierend zu sein (Atkinson 1993, 1999). Dass ein gravierender Einfluss der Staatseinnahmenquote auf das Wirtschaftswachstum unplausibel ist, lässt sich auch durch einen simplen internationalen Vergleich der Staatseinnahmenquote demonstrieren (Abbildung 3). Die Staatseinnahmenquote bewegt sich zwischen 30 % und 60 % des BIP, ohne dass sich ein besonderer Bezug zur ökonomischen Performance der verschiedenen Länder aufdrängen würde.

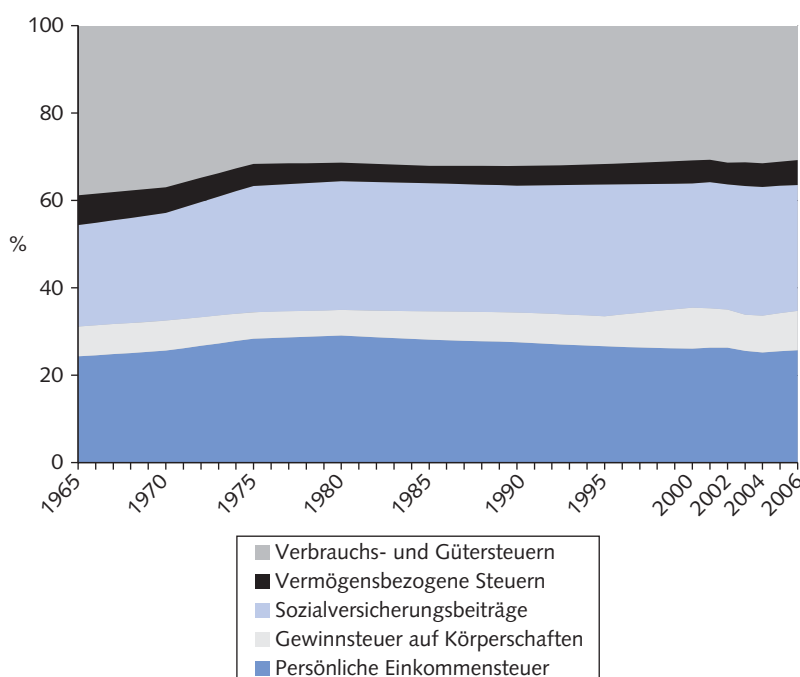
Was das demografische Argument angeht, so ist es trotz seiner Prominenz in der öffentlichen Debatte im Grunde gar kein eigenständiges Argument. Wenn es so ist, dass ein zunehmender Anteil des BIP für die Versorgung nicht mehr beruflich aktiver Menschen – mithin für Sozialtransfers – ausgegeben werden muss, dann heißt das nichts anderes, als dass die Staatsausgabenquote und damit entsprechend auch die Staatseinnahmenquote steigen müssen. Damit aber wird das demografische Problem letztlich äquivalent zum zuvor bereits beschriebenen Anreizproblem: Ist es möglich, die Staatseinnahmenquote um einige Prozentpunkte zu erhöhen, ohne damit deutlich negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte auszulösen? Wie zuvor bereits beschrieben, ist das Anreizproblem nicht als besonders gravierend einzustufen, sodass man auch der demografischen Herausforderung relativ gelassen begegnen kann.

Der internationale Steuerwettbewerb mit dem trendmäßigen Sinken der Steuersätze stellt zwar sicherlich insgesamt eine ernstzunehmende Schwierigkeit dar. Allerdings ist sie bisher noch nicht gravierend für die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates insgesamt (Hines 2006): Erstens konzentriert sich das Problem größtenteils im Bereich der Kapitaleinkommens- und Unternehmenssteuern und damit in einem

relativ eng abgegrenzten Teilbereich der Steuern und Abgaben, während zentrale andere Steuern, wie die Lohnsteuer, indirekte Steuern, aber auch vermögensbezogene Steuern kaum betroffen sind. Insofern handelt es sich eher um ein Steuergerechtigkeits- oder verteilungspolitisches Problem als um eines der Staatsfinanzierung insgesamt. Zweitens zeigt die zeitliche Entwicklung der Steuerstruktur in der EU-15 bis heute keinen Bedeutungsverlust der persönlichen Einkommensteuer oder der von inkorporierten Unternehmen gezahlten Gewinnsteuern (Abbildung 4). Beide Steuerkategorien trugen im Jahr 2006 zusammen prozentual nicht weniger zum gesamten Steuer- und Abgabenaufkommen bei als in den drei Jahrzehnten zuvor. Offensichtlich wurden die sinkenden Steuersätze bisher durch Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage, aber auch durch einen überproportionalen umverteilungsbedingten Anstieg der Gewinn- und Kapitaleinkommen kompensiert. Das heißt nicht, dass auch in Zukunft kein Bedeutungsverlust dieser Steuern drohen und damit kein Finanzierungsproblem für den Staat insgesamt auftreten könnte. Es ist aber bemerkenswert, dass der Steuerwettbewerb, der bereits seit zwei Jahrzehnten intensiv diskutiert wird, dennoch bisher in der Aufkommensstruktur so wenig sichtbare Spuren hinterlassen hat.

Aber selbst wenn in Zukunft mit einem spürbaren Bedeutungsverlust der Kapitaleinkommens- und Unternehmenssteuern gerechnet werden sollte, müsste das die Staatsfinanzierung nicht zwingend ernsthaft bedrohen. Zunächst wäre mit einem wachsenden Problembewusstsein und damit auch zunehmenden internationalen Aktivitäten zur Steuerharmonisierung zu rechnen. Konkret für Deutschland könnte das Problem zudem weniger bedeutsam sein, da hierzulande das Aufkommen aus den „gefährdeten“ Steuerarten im internationalen Vergleich nur unterdurchschnittlich ist, während gleichzeitig z. B. gerade bei den vermögensbezogenen Steuern noch große Aufkommenspotenziale gehoben werden könnten. So trugen in Deutschland persönliche Einkommensteuer und Gewinnsteuer der Körperschaften im Jahr 2006 lediglich 30,4 % zum gesamten Steuer- und Abgabenaufkommen bei; in der EU-15 waren es 33,9 % und in der OECD sogar 35,5 % (OECD 2008). Spiegelbildlich verhält es sich mit den vermögensbezogenen Steuern (z. B. Erbschaftsteuer, Vermö-

Abb. 4: Steuer- und Abgabenstruktur EU-15 (1965 bis 2006)
– in % des Gesamtaufkommens –



Quelle: OECD 2008; Berechnungen des Autors.

WSI MITTEILUNGEN

gensteuer im engeren Sinn und Grundsteuern), die in Deutschland nur 2,5 % zum Aufkommen beitrugen, während es 5,5 bzw. 5,6 % in der EU-15 bzw. der OECD waren (OECD 2008).

Insgesamt sind daher die Aussichten einer sogar verteilungspolitisch gerechten Erhöhung der Staatseinnahmenquote in Deutschland gut, und es bieten sich zahlreiche Optionen an (Schäfer/Truger 2005).

6

Das eigentliche Problem: Politische Grenzen der Finanzierbarkeit

Die Finanzierung der öffentlichen Investitionen und die gesamte Staatsfinanzierung stellen aus den genannten Gründen im Wesentlichen kein ökonomisches, sondern ein politisches Problem dar. Die Politikerinnen und Politiker sowie die Bürgerinnen und Bürger müssen einen leistungsfähigen Sozial- und Investitionsstaat nur wirklich haben wollen, dann können sie ihn auch realisieren. Es stellt sich also die Frage, ob es in Zukunft gelingen kann, die politische Zustimmung zu den notwendigen höheren Steuern und Abgaben zu erhalten.

Spekulativ seien diesbezüglich zwei denkbare Szenarien skizziert – ein pessimistisches und ein optimistisches. Im optimistischen Szenario gelingt es, einen Tugendkreis aufzubauen: Ein hohes öffentliches Leistungsniveau zusammen mit einer als gerecht empfundenen Staatsfinanzierung stärkt die Bereitschaft, durch Steuern zur Finanzierung beizutragen, und ermöglicht damit wiederum das hohe Leistungsniveau. Das pessimistische Szenario dagegen führt in einen Teufelskreis: Schlechte Staatsleistungen mindern die Bereitschaft, Steuern zu zahlen, die Finanzausstattung des Staates sinkt, wodurch die Leistungen sich weiter verschlechtern – der Staat wird immer weiter zurechtgestutzt und verliert an Handlungsfähigkeit und Zustimmung.

Es dürfte klar sein, dass sich Deutschland in den letzten Jahren im oder auf dem Weg hin zum pessimistischen Szenario befand: Unter der Regierung Kohl hatte bereits ein systematischer Rückbau des Staates eingesetzt, der unter der rot-grünen Bundesregierung verstärkt fortgesetzt wurde: Massive Steuersenkungen, überdurchschnittlich zugunsten der Reichen und Unternehmen, mit riesigen Steuerausfällen führten zu radikalen Kürzungen auf der Ausgabenseite, die wiederum schlechtere Leistungen, schlechtere Arbeitsbedingun-

gen und Gehaltskürzungen für die im öffentlichen Sektor Beschäftigten brachten. Zugleich wurde ein massiver Vertrauensverlust in die Institutionen der sozialen Sicherung befördert und mit der Agenda 2010 der Sozialstaat drastisch zurechtgestutzt. Unter der schwarz-roten Bundesregierung schließlich waren die Erhöhung der Mehrwertsteuer, die Streichung von „Steuervergünstigungen“ vor allem für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, aber gleichzeitig erneute große Entlastungen für die Unternehmen zu verzeichnen.

Diese Negativentwicklung müsste durch sichtbare Zeichen staatlicher Handlungsfähigkeit und gerechter Staatsfinanzierung durchbrochen werden, um in das positive Szenario umsteuern zu können. In den letzten Jahren sind hierzu immer wieder Chancen vergeben worden. So hat die große Koalition die eigentlich im Koalitionsvertrag angelegte aufkommensneutrale Unternehmenssteuerreform am Ende doch mit erheblichen Entlastungen für die Unternehmen und durch die Abgeltungsteuer auch für Besitzer von Kapitalvermögen versehen. Bei der konjunkturpolitisch extrem riskanten und verteilungspolitisch ungerechten Mehrwertsteuererhöhung wurde die Chance vertan, das Aufkommen wenigstens für Zukunftsinvestitionen zu verwenden

(IMK 2006). Schließlich wurde auch das erhebliche Potenzial der Erbschaftsteuerreform zur verteilungspolitisch gerechten Generierung eines deutlichen Mehraufkommens nicht genutzt und stattdessen ein nur knapp aufkommensneutrales und mit großen Vergünstigungen für Erben von Betriebsvermögen versehenes Gesetz verabschiedet.

Für einen Moment schien es, als hätte sich durch die Finanzmarktkrise und die globale Rezession einiges geändert, weil zum einen der Marktradikalismus an Einfluss verliert (Horn 2008), und zum anderen die Bundesregierung nach einigem Zögern doch mit zuvor nicht erwarteten, spürbaren Maßnahmen gegen die Konjunkturkrise vorgeht (Horn et al. 2009). Zudem spielen gerade im zweiten Konjunkturpaket die öffentlichen Investitionen eine wichtige Rolle.

Allerdings wird diese optimistische Einschätzung von vielen anderen Fakten getrübt, sodass die Wahrscheinlichkeit eines wirklichen Umsteuerns in Richtung des positiven Szenarios sehr gering ist: Erstens ist die Aufstockung der öffentlichen Investitionen aus dem Konjunkturpaket nicht dauerhaft, sondern nur vorübergehend angelegt, sodass spätestens 2011 wieder mit einem deutlichen Einbruch gerechnet werden

den muss. Zweitens wurde die staatliche Einnahmenbasis erneut empfindlich geschwächt. Neben der bereits erwähnten Unternehmenssteuerreform wurde die Einkommensteuer im zweiten Konjunkturpaket spürbar um 6 Mrd. € pro Jahr gesenkt. Ab dem Jahr 2010 wird die Absetzbarkeit der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung zusätzlich zu Verlusten von etwa 9 Mrd. € pro Jahr führen. Bei der Arbeitslosenversicherung wurden die Beitragssätze in kurzer Zeit von 6,5 % auf nur noch 2,8 % reduziert, was angesichts der steigenden Arbeitslosigkeit für die Zukunft das Risiko von Ausgabenkürzungen erhöht. Neben dieser erheblichen einnahmenseitigen Schwächung der Staatsfinanzen wurde mit der sogenannten Schuldenbremse ein weiteres, die Ausgabenseite extrem unter Druck setzendes Instrument auf den Weg gebracht (Horn et al. 2008). Unter diesen Bedingungen ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass die deutsche Finanzpolitik im pessimistischen Szenario gefangen bleibt. Die politischen Aussichten für eine Bewahrung des Wohlfahrtsstaates bei gleichzeitiger deutlicher Aufstockung der öffentlichen Investitionen in allen Bereichen sind daher gegenwärtig schlecht.

LITERATUR

- Aghion, P./Howitt, P.** (1999): *Endogenous Growth Theory*, Cambridge/Mass.
- Atkinson, A. B.** (1993): Introduction, in: Atkinson, A. B./Mogensen, G. V. (Hrsg.): *Welfare and Work Incentives. A North European Perspective*, Oxford, S. 1–19
- Atkinson, A. B.** (1999): *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Cambridge/Mass.
- Bofinger, P.** (2008): Das Jahrzehnt der Entstaatlichung, in: WSI Mitteilungen 7, S. 351–357
- Corneo, G.** (2005): Steuern die Steuern Unternehmensentscheidungen?, in: Truger, A. (Hrsg.): *Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?*, Marburg, S. 15–38
- EU-Kommission** (2008): *Annual macro-economic database (Ameco)*, last update 23 October 2008, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/db_indicators8646_en.htm

- Gatti, D./Glyn, A.** (2006): Welfare States in Hard Times, in: *Oxford Review of Economic Policy* 3, S. 301–312
- Gebhardt, H./Siemers, L.** (2008): Perspektiven und Optionen einer wachstumsorientierten Finanzpolitik, in: *Wirtschaftsdienst* 6, S. 383–390
- Hines, J. R.** (2006): Will Social Welfare Expenditures Survive Tax Competition?, in: *Oxford Review of Economic Policy* 3, S. 330–348
- Horn, G.** (2008): Keynesianismus in diesen Zeiten, in: Hagemann, H./Horn, G./Krupp, H.-J. (Hrsg.): *Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt*, Marburg, S. 185–210
- Horn, G./Hohlfeld, P./Truger, A./Zwiener, R.** (2009): Höheres Tempo erforderlich. Zu den Wirkungen des Konjunkturpakets II, *IMK Policy Brief* Januar
- Horn, G./Niechoj, T./Proano, C./Truger, A./Vesper, D./Zwiener, R.** (2008): Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse?, *IMK Report* 29

- Institut für Makroökonomie und Konjunkturpolitik (IMK)** (2006): Wirtschaftliche Entwicklung 2006 und 2007, IMK Report 9
- Institute (Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute)** (2007): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2007, in: DIW-Wochenbericht 17, S. 237–291
- Jaich, R.** (2008): Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystems, Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
- Josten, S. D./Truger, A.** (2003): Zur Neuen Politischen Ökonomie von Wachstum und Verteilung. Grundlegende Wirkungslogik und theoretische Robustheit, in: van Aaken, A./Grözing, G. (Hrsg.): Ungleichheit und Umverteilung, Marburg, S. 269–297
- Krugman, P.** (2003): The Great Unraveling. Losing our Way in the New Century, New York, London
- Lucas, R. E.** (1988): On the mechanics of economic development, in: Journal of Monetary Economics 1, S. 3–42
- OECD** (2008): OECD Revenue Statistics 2008, Paris
- Pulpanova, L.** (2006): Trends in Government Expenditure by Function, Statistics in Focus, Economy and Finance 11, Eurostat, Brussels
- Reidenbach, M./Bracher, T./Grabow, B./Schneider, S./Seidel-Schulze, A.** (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien, Berlin
- Romer, P. M.** (1994): The Origins of Endogenous Growth, in: The Journal of Economic Perspectives 1, S. 3–22
- Rosen, H. S.** (1999) Public Finance, Boston u.a.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)** (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden
- Schäfer, C./Truger, A.** (2005): Perspektiven der Steuerpolitik, in: WSI-Mitteilungen 8, S. 439–445
- Schettkat, R./Langkau, J.** (Hrsg.) (2007): Aufschwung für Deutschland. Plädoyer international renommierter Ökonomen für eine bessere Wirtschaftspolitik, Bonn
- Truger, A.** (1999): Steuerpolitik, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit – Eine kritische Bestandsaufnahme, in: WSI Mitteilungen 12, S. 851–861
- Vesper, D.** (2007): Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen. Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, IMK Policy Brief November