

Das Jahrzehnt der Entstaatlichung

Peter Bofinger

Eine der entscheidenden Fragen für die Zukunft der deutschen Gesellschaft und Wirtschaft ist die Rolle des Staates. Obwohl der Staat in diesem Jahrzehnt bereits einen sehr weitgehenden Ressourcenentzug zu verbuchen hat, sind die meisten Bürger der Auffassung, dass die öffentlichen Ausgaben viel zu hoch seien. Aus diesem Grund finden populistische Steuersenkungsversprechen in der Öffentlichkeit derzeit nachhaltiges Gehör. Der Beitrag zeigt, wie weit die „Entstaatlichung“ Deutschlands bereits gediehen ist und welche negativen Auswirkungen sich dadurch für die Zukunftsfähigkeit des Landes ergeben. Wer unter diesen Umständen dem Staat noch mehr Mittel entzieht, versündigt sich an den Entwicklungschancen unserer Kinder und Jugendlichen.

1

Einleitung

Das erste Jahrzehnt des neuen Jahrtausends wird für Deutschland als eine Dekade der Entstaatlichung in die Geschichtsbücher eingehen. Zum einen wurden die finanziellen Ressourcen des Staates massiv reduziert und damit seine Möglichkeiten, die Zukunft aktiv zu gestalten. Zum anderen wurden dem Zentralstaat wichtige Kompetenzen entzogen, wobei die aktuelle Diskussion über die Föderalismusreform II verdeutlicht, dass dieser Prozess noch lange nicht am Ende ist.

Prominente Soziologen sehen in dieser Entwicklung eine unvermeidbare Konsequenz der Globalisierung. So stellte beispielsweise Ulrich Beck (1997, S. 190) fest: „Nationalstaaten leider unter einer Krankheit zum Tode: Steuerschwund“. Damit erscheint als nahezu zwangsläufig, dass der nationalstaatlichen Politik immer mehr die finanziellen Grundlagen entzogen werden.

Der Vergleich mit anderen hoch entwickelten Ländern zeigt jedoch, dass sich die meisten Nationalstaaten in diesem Jahrzehnt sehr gut behaupten konnten. Trotz eines sehr hohen Globalisierungstempos ist es im Durchschnitt nicht zu einem Rückgang der Einnahmenbasis der öffentlichen Hand gekommen. Die Staatsquoten blieben dementsprechend weitgehend unverändert.

Der deutsche Sonderweg beim Ressourcenentzug spiegelt sich auch bei den ökonomischen Handlungskompetenzen des Zentralstaats. Obwohl der Bund durch den Föderalismus von vornherein in seinen Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt ist, gehen starke Bestrebungen dahin, seine Spielräume noch weiter einzuengen.

Die nur in Deutschland festzustellende Entmachtung des Staates ist vor allem auf ein gestörtes Staatsverständnis in weiten Teilen der Bevölkerung zurückzuführen. Der Staat wird in den Medien überwiegend als Antagonist seiner Bürger dargestellt und dementsprechend in der breiten Öffentlichkeit so auch wahrgenommen. In diesem staatsfeindlichen Umfeld fällt es der Politik extrem schwer, die Notwendigkeit einer angemessenen Ressourcenausstattung in der Öffentlichkeit zu vertreten. Und es fehlt unter diesen Voraussetzungen auch an der Bereitschaft, dem Staat zusätzliche Kompetenzen zu geben, um ihm eine aktive, gestaltende Rolle zu ermöglichen. So gesehen ist es nicht überraschend, dass die Wirtschaftspolitik in diesem Jahrzehnt eine überwiegend passive Rolle eingenommen hat. Sie hat sich im Wesentlichen darauf konzentriert, den Staat zurückzubauen.

Der Prozess der Entstaatlichung wird von den meisten Ökonomen positiv gesehen: Indem sich der Staat aus dem Wirtschaftsgeschehen zurückzieht, werden größere Freiräume für den Markt geschaffen, von dem man bessere Ergebnisse erwartet als von den Entscheidungen der politisch Verantwortlichen. Bei dieser Argumentation sollte jedoch zunächst die Tatsache zu denken geben, dass die europäischen Nachbarländer – völlig unabhängig von der Ausrichtung der Regierungsparteien – sich fast durchweg für einen anderen Weg entschieden haben. Und man sollte sich fragen, wie es der deutschen Volkswirtschaft gelingen kann, sich im internationalen Wettbewerb auf Dauer als eine Gruppe schlecht organisierter Individuen zu behaupten.

Schon jetzt ist zu erkennen, dass sich die Entstaatlichung zulasten der Zukunftsinvestitionen in dem Bereichen Bildung und Infrastruktur auswirkt. Sie führt zudem zu einer wachsenden sozialen Un-

gleichheit und einer Erosion des Wohlfahrtsstaates. Da dieser bisher als wichtigste Klammer für das Staatsempfinden der Bürger dient, gefährdet die Entstaatlichung auch die politische Stabilität des Landes.

2

Der Ressourcenentzug

Wenn man die Rolle des Staates beschneiden möchte, muss man ihm seine finanziellen Ressourcen entziehen. Politökonomisch lässt sich dies am einfachsten im Rahmen eines zweistufigen Prozesses bewerkstelligen. In einem ersten Schritt werden umfangreiche Steuerentlastungen vorgenommen. Da eine solche Maßnahme höchst populär ist, stellen sich hierfür keine größeren politischen Hindernisse. Bei unveränderten Ausgaben ergibt sich dadurch eine steigende Neuverschuldung. Wenn man gleichzeitig in der Bevölkerung eine hohe Angst vor der Staatsverschuldung schürt, wird alsbald ein hoher politischer Druck für Ausgabenkürzungen geschaffen. Deren Umsetzung stellt dann die zweite Stufe des Ressourcenentzugs dar, an dessen Ende eine reduzierte Staatsquote steht.

Dieses Vorgehen lässt sich für dieses Jahrzehnt an der Entwicklung der *Einnahmenquote* (Staatseinnahmen in Rela-

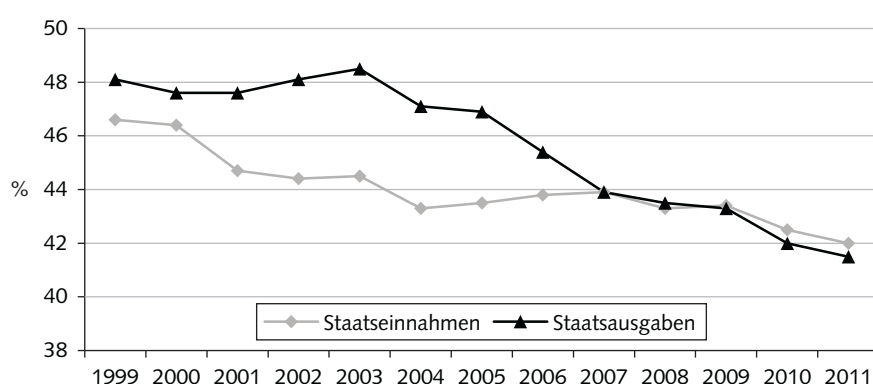
Peter Bofinger, Prof. Dr., Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Universität Würzburg.
Arbeitsschwerpunkte: Geldtheorie und -politik, Währungstheorie und -politik, Reform der sozialen Sicherungssysteme.
e-mail: Peter.Bofinger@mail.uni-wuerzburg.de

tion zum Bruttoinlandsprodukt) und der *Staatsquote* (Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) sehr gut verdeutlichen. Ausgehend von einer relativ geringen Neuverschuldung wurden in der ersten Stufe mit der Steuerreform 2000 weitreichende Steuersenkungen beschlossen. Sie führten zu einem drastischen Rückgang der Steuerquote (Steuereinnahmen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) von 24,2 % im Jahr 2000 auf 21,8 % im Jahr 2004. Die Neuverschuldung stieg dadurch – wie auch durch eine konjunkturelle Abschwächung – stark an und erreichte in den Jahren 2003 und 2004 Werte von rund 4 %, die die 3 %-Grenze des Vertrags von Maastricht deutlich überschritten. Dies sorgte für einen starken politischen Druck, durch Ausgabenkürzungen wieder ausgeglichene öffentliche Haushalte zu erreichen. Wie *Abbildung 1* verdeutlicht, setzte diese zweite Stufe in den Jahren 2003 und 2004 ein. Das Ergebnis des Ressourcenentzugs ist ein Rückgang der Staatsquote von 48 % im Jahr 1999 auf 43,5 % im Jahr 2008. Bei einem Bruttoinlandsprodukt von rund 2.620 Mrd. € könnte der Staat heute über 118 Mrd. € jährlich mehr verfügen, wenn der Ressourcenentzug ausgeblieben wäre.

Bei diesem massiven Aderlass innerhalb einiger weniger Jahre hätte man erwarten können, dass von nun an die Stabilisierung der öffentlichen Einnahmen im Vordergrund der Finanzpolitik stehen würde. Tatsächlich wurde dieser Eindruck geschaffen, als die Große Koalition im Herbst 2005 die höchst unpopuläre Entscheidung traf, die Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte im Jahr 2007 zu erhöhen. Doch die gesamten Mehreinnahmen von rund 23 Mrd. € wurden verwendet, um die Unternehmenssteuerreform 2009 und die Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 % auf 3,3 % zu finanzieren (*Tabelle 1*). Dementsprechend liegt die Einnahmenquote im Jahr 2008 mit 43,3 % um einen halben Prozentpunkt unter dem Niveau des Jahres 2006.

Die weiteren Planungen der Regierung kann man dem deutschen *Stabilitätsprogramm* vom Dezember 2007 entnehmen. Danach soll die Staatsquote von 43,5 % im Jahr 2008 auf 41,5 % im Jahr 2011 gesenkt werden. Legt man die Werte des Bruttoinlandsprodukts von 2008 zugrunde, ergibt sich dadurch ein zusätzlicher Ressourcenentzug von 79 Mrd. € pro Jahr. Die Einnahmenquote soll von 43,3 % auf 42 % gesenkt werden.

Abb. 1: Staatsquote und Einnahmenquote in Deutschland 1999-2011 - in % -



Quelle: Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2008; Bundesministerium der Finanzen 2007.

WSI MITTEILUNGEN

Über den gesamten Zeitraum von 1999 bis 2011 würde damit der Ressourcenentzug 6,5 Prozentpunkte des Bruttoinlandsprodukts betragen, was einem absoluten Betrag von 170 Mrd. € entspricht (auf der Basis der Werte des Bruttoinlandsprodukts von 2008).

Wie schon erwähnt, wird ein solcher Prozess in der öffentlichen Diskussion häufig mit den Zwängen der Globalisierung erklärt. Der Steuerwettbewerb zwischen den Nationalstaaten zwingt diesen ein „race to the bottom“ auf, das sich unvermeidbar in einer Erosion der Einnahmehasis niederschlagen müsse. Zudem wird selbst die finanziell stark reduzierte Position des deutschen Staates von vielen Ökonomen nach wie vor als überhöht angesehen. So stellen beispielsweise die führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrer Gemeinschaftsdiagnose vom Herbst 2007 fest:

„Auch wenn eine durchgreifende Steuersenkung aus heutiger Sicht unrealistisch scheint, weil sie von der Politik derzeit mehrheitlich nicht gewünscht wird, sehen

die Institute darin nach wie vor einen wesentlichen Beitrag für ein höheres Potentialwachstum und für eine höhere Beschäftigung in Deutschland.“ (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2007, S. 57).

Die These eines durch die Globalisierung ausgelösten Steuerschwunds, der die Handlungsspielräume des Nationalstaates einschränke, lässt sich empirisch relativ einfach überprüfen. Nimmt man die *Einnahmenquote* als umfassenden Indikator der Möglichkeiten eines Staates, sich finanzielle Ressourcen zu beschaffen, kann man für die Zeit von 1998 bis heute feststellen, dass es sowohl in der Gruppe der OECD-Länder als auch in den Mitgliedstaaten der EU-15 (ohne Deutschland) möglich gewesen ist, die finanzielle Basis nahezu konstant zu halten (*Abbildung 2*).

Der Steuerschwund ist somit kein generelles, dem Druck der Globalisierung geschuldetes Phänomen, sondern eine rein deutsche Entwicklung. Bei einer disaggregierteren Betrachtung kann man zudem erkennen, dass es den Staaten sogar bei den *Unternehmenssteuern* möglich gewesen ist,

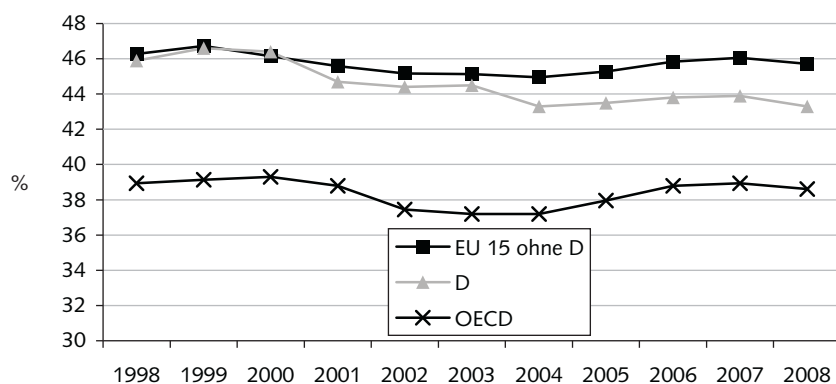
Tabelle 1: Finanzielle Belastungen und Entlastungen 2007 und 2008 – in Mrd. Euro –

Belastungen		Entlastungen	
Erhöhung der Umsatzsteuer um 3 Prozentpunkte	21,1	Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 % auf 3,3 %	25,0
Anhebung der Versicherungssteuer	1,8	Steuerliche Förderung von Wachstum und Beschäftigung	4,1
Abschaffung Eigenheimzulage	1,5	Unternehmenssteuerreform	5,0
Abbau Steuervergünstigungen (z. B. Kürzung der Pendlerpauschale)	4,1		
Einführung der „Reichensteuer“	1,3		
Gesamt	29,8	Gesamt	34,1

Quelle: Bundeswirtschaftsministerium 2008.

WSI MITTEILUNGEN

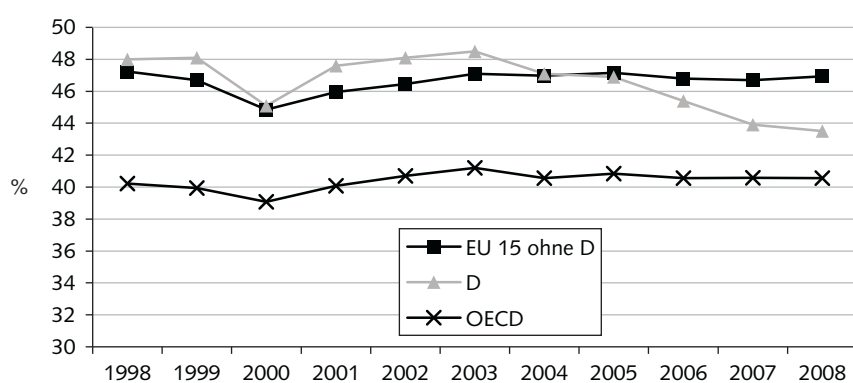
Abb. 2: Einnahmenquoten 1998-2008 im internationalen Vergleich - in % -



Quelle: OECD, Economic Outlook, European Economy; eigene Berechnungen des Autors.

WSI MITTEILUNGEN

Abb. 3: Ausgabenquoten 1998-2008 im internationalen Vergleich - in % -



Quelle: OECD, Economic Outlook, European Economy; eigene Berechnungen des Autors.

WSI MITTEILUNGEN

Tabelle 2: Aufkommen der Steuern auf Kapital und Unternehmens-einkommen 1998 und 2005 – in % des Bruttoinlandsprodukts –

Jahr		1998	2005
Steuern auf Kapital- und Vermögenseinkommen („Capital and business income“)	EU 13	5,8	5,9
	D	5,5	5,3
Steuern auf Vermögen („Stocks wealth of capital“)	EU 13	2,6	2,7
	D	1,1	1,1

Quelle: Europäische Kommission 2007.

WSI MITTEILUNGEN

ein im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt konstantes Aufkommen zu generieren (Tabelle 2). Das vielfach befürchtete „race to the bottom“ ist also ausgeblieben. Wenn in der Öffentlichkeit häufig der Eindruck erweckt wird, dass in allen Ländern die Steuern gesenkt werden, so beruht das darauf, dass in der Regel zwar die Steuersätze für Unternehmen gesenkt wurden, wobei jedoch gleichzeitig die Bemessungsgrundlagen verbreitert wurden, sodass es im Ganzen zu keiner Verminderung der Einnahmen gekommen ist.¹

Bei einer nahezu unveränderten Einnahmesituation lässt sich für die beiden Ländergruppen auf der Ausgabenseite eine konstante Staatstätigkeit konstatieren. Dies hat dazu geführt, dass Deutschland, das noch vor zehn Jahren eine Staatsquote wie die anderen EU-15 Länder aufgewiesen hat, sich von diesen Volkswirtschaften entfernt und deutlich an die größere Gruppe der OECD-Länder angenähert hat. Der deutsche Staat hat sich damit von einem kontinental-europäischen und skandinavischen Modell weg- und zu einer Gruppe-

rung hinbewegt, zu der neben angelsächsischen und osteuropäischen Ländern auch Schwellenländer wie die Türkei oder Korea zählen (Abbildung 3).

Diese durch den Ressourcenentzug ausgelöste Entwicklung zeigt sich besonders deutlich, wenn man für die OECD-Länder die Staatsausgaben je Bürger ermittelt. Diese unterscheiden sich von der Staatsquote dadurch, dass – gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf – reiche Länder wie beispielsweise Irland, Luxemburg oder die Schweiz auch bei einer niedrigen Staatsquote über einen relativ hohen Geldbetrag je Bürger verfügen können. Nimmt man diesen Indikator als Messgröße für die Leistungsfähigkeit eines Staates, werden nur in den angelsächsischen Ländern (nicht aber im Vereinigten Königreich) und in Südeuropa weniger öffentliche Mittel pro Bürger eingesetzt als in Deutschland (Abbildung 4).

Die geringe Ausstattung des deutschen Staates mit finanziellen Mitteln ist deshalb auch eine wichtige Erklärung für die weit unterdurchschnittlichen öffentlichen Bildungsausgaben. Mit einem Wert von 4,3 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt lag Deutschland im Jahr 2004 auf dem viertletzten Platz der EU-27-Länder. Dies schlägt sich in unterdurchschnittlichen Ausgaben je Schüler auf allen Ebenen der Ausbildung nieder (Tabelle 3). Im Vergleich zu Schweden, das in diesem Bereich international führend ist, werden die Defizite besonders deutlich (zur Bildungspolitik vgl. auch Allmendinger/Helbig in diesem Heft).

Dass der Ressourcenentzug zu erheblichen Defiziten bei der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors geführt hat, zeigt sich auch in einem extrem niedrigen Niveau an Infrastrukturinvestitionen. Bezieht man diese auf das Bruttoinlandsprodukt, findet sich Deutschland mit einem Wert von 1,6 % auf dem zweitletzten Platz der EU-27. Im Vergleich zum Euroraum beträgt das Defizit einen vollen Prozentpunkt. Die Auswirkungen der unzureichenden öffentlichen Ausgaben, vor allem im Verkehrsbe-

¹ Viele Länder betreiben in dieser Hinsicht ein sehr erfolgreiches „Steuer-Marketing“. So wirbt Österreich seit Langem mit seinen niedrigen Steuersätzen um deutsche Unternehmensansiedlungen. Eine Analyse des Sachverständigenrates (2006, Tz. 104) zeigt jedoch, dass ein typisiertes mittelständisches Modellunternehmen in Österreich mehr Steuern bezahlen müsste als in Deutschland, wobei die Berechnung die ab 2008 eingetretene Senkung der deutschen Unternehmenssteuerbelastung nicht berücksichtigt.

reich, wurden in einer vom Bundesverband der Deutschen Industrie in Auftrag gegebenen Studie wie folgt beschrieben:

„Die Wohlstands- und Wachstumsverluste durch unterlassene Verkehrsinfrastrukturinvestitionen sind massiv. Hochgerechnet entsteht über die durchschnittliche Nutzungsdauer vieler Projekte pro investierter Milliarde ein volkswirtschaftlicher Bruttonutzen von etwa 5,2 Mrd. € bzw. ein Wohlstandsgewinn (Nettonutzen) in Höhe von 4,2 Mrd. €. Allein die volkswirtschaftlichen Schäden durch Straßenverkehrsstaus werden auf bis zu 102 Mrd. € pro Jahr veranschlagt“ (BDI 2008).

Insgesamt gesehen hat die Entstaatlichung in der Form des Ressourcenentzugs also zu erheblichen Defiziten bei den Zukunftsinvestitionen des Landes geführt, die sich früher oder später in einer mangelnden Standortqualität und einem Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit niederschlagen werden. Das zentrale Problem besteht dabei darin, dass sich solche negativen Entwicklungen erst mit einer großen zeitlichen Verzögerung manifestieren. Doch wenn sie ins allgemeine Bewusstsein dringen, ist der kumulierte Rückstand so groß, dass er nur sehr allmählich und unter großen Anstrengungen wieder aufgeholt werden kann.

3

Der Kompetenzentzug

Im Vergleich zu anderen hoch entwickelten Ländern zeichnet sich Deutschland durch einen sehr ausgeprägten Föderalismus aus. Bei der dadurch relativ schwachen Stellung des Zentralstaates würde man in Anbetracht der zunehmenden Globalisierung erwarten, dass die politisch Verantwortlichen bemüht sind, die Position des Bundes zumindest auf jenen Feldern zu stärken, die für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft von Bedeutung sind. Da durch die wachsende globale Verflechtung weltwirtschaftliche Schocks stärker auf die heimische Ökonomie durchschlagen, wäre zudem eine größere konjunkturpolitische Handlungsfähigkeit des Zentralstaates von Vorteil.

3.1 FÖDERALISMUSREFORM I

In diesem Jahrzehnt sind große Bemühungen unternommen worden, die föderale

Abb. 4: Öffentliche Ausgaben pro Kopf 2008 - in Euro -

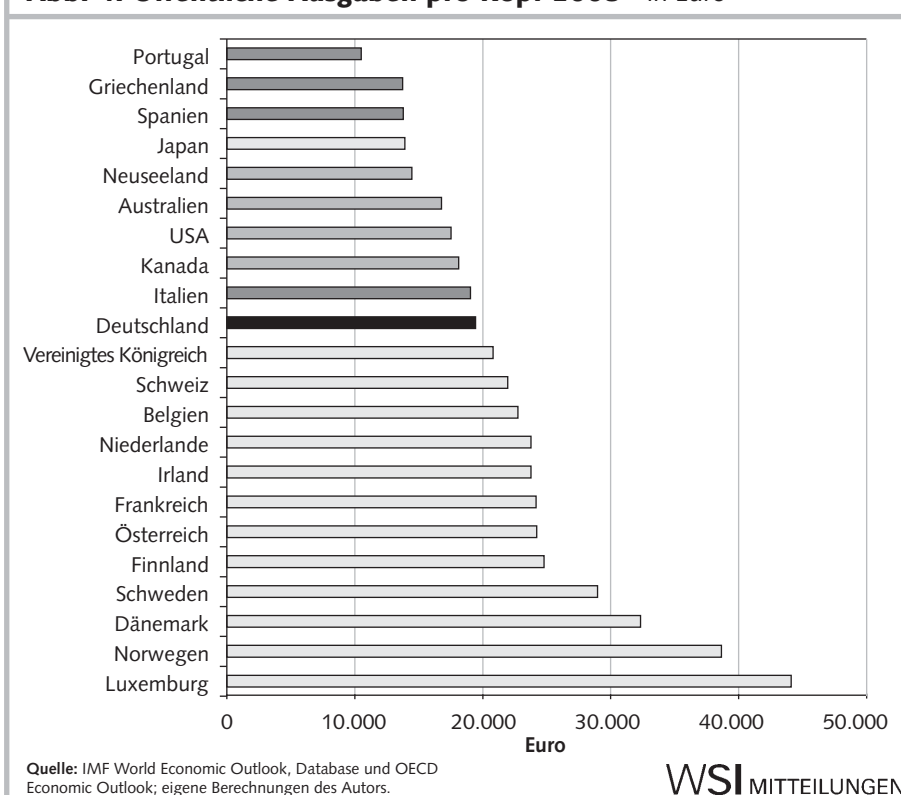


Tabelle 3: Ausgaben je Schüler in US-Dollar 2004

	Primarbereich	Sekundarbereich I	Sekundarbereich II (allgemeinbildende Schulen)	Universitätsausbildung (ohne Forschung)
Deutschland	4,948	6,082	6,748	7,724
Schweden	7,469	7,836	8,218	8,355
OECD Durchschnitt	5,832	6,909	7,884	7,951

Quelle: OECD 2007.

WSI MITTEILUNGEN

Struktur des Landes neu zu ordnen. Den Anfang machte eine von Bundestag und Bundesrat im Jahr 2003 eingesetzte „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“. Sie scheiterte im Jahr 2004, insbesondere an der Frage der Neuordnung der Kompetenzen in der Bildungspolitik. Durch die Koalitionsvereinbarungen der Großen Koalition kam es im Herbst 2005 zu einem neuen Anlauf, der bereits im Juni 2006 zur Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und des Föderalismusreform-Begleitgesetzes führte.

Als positiv mag man die striktere Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeiten werten. Dadurch sollen in Zukunft nicht mehr rund 60 % der Bundesgesetze die Zustimmung des Bundesrates benötigen, sondern nur noch ein Drittel. Aus der Sicht der Handlungsfähigkeit des Bundes ist die Reform jedoch auch mit erheblichen

Nachteilen verbunden. Dies gilt insbesondere für den Bereich der *Bildungspolitik*, für die dem Bund jegliche Kompetenzen entzogen worden sind. Dies gilt insbesondere für die Bildungsplanung, die im alten Artikel 91b GG (Bildungsplanung und Förderung der Forschung) wie folgt geregelt war:

„Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken“.

In der Neufassung ist die Kooperation bei der Bildungsplanung ersatzlos gestrichen. Zudem wird in Artikel 104b GG ein Kooperationsverbot etabliert, wonach der Bund den Ländern nur für jene Bereiche Finanzhilfen gewähren darf, bei denen er über Gesetzgebungsbefugnisse verfügt. Aufgrund der ausschließlichen Kompetenz der Länder für die schulische Bildung sind

damit Finanzhilfen des Bundes für den Bildungsbereich nicht mehr möglich. Im Hochschulwesen stehen dem Bund – im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung – zwar weiterhin Kompetenzen zu, durch einen neu geschaffenen Artikel 72 Abs. 3 GG können die Länder jedoch unter anderem für Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse abweichende Regelungen treffen. Zudem wurde in Artikel 91a GG die bisherige „Gemeinschaftsaufgabe“ des Ausbaus und der Neubaus von Hochschulen getilgt. Damit hat der Bund auf Feldern, die für die Zukunftsfähigkeit des Landes von zentraler Bedeutung sind, jegliche Kompetenz verloren. Dies ist eine im internationalen Vergleich völlig ungewöhnliche Konstellation. So stellte *Hans-Peter Schneider* (2006, S. 22) in der Anhörung zur Föderalismusreform fest:

„Selbst in Staaten mit einem stark dezentralisierten Bildungs- und Erziehungswesen, wie Australien, Kanada oder den USA, wird die substanzielle Beteiligung der Zentralregierung, sei es in Form von Richtlinien oder Programmen oder auch nur durch Mischfinanzierung bestimmter Aufgaben, nicht ernsthaft in Frage gestellt.“

„Die kalte Revolution“, wie es *Michael Naumann* in „Die Zeit“ vom 2. März 2006 nannte, hat dazu geführt, dass in Deutschland keinerlei Bildungsplanung mehr möglich ist. Der Bund, der in der Lage wäre, zusätzliche Mittel bereitzustellen, ist dafür nicht mehr zuständig, und die Länder haben jeweils für sich kaum Möglichkeiten, den finanziellen Rahmen für die Bildungspolitik auszuweiten. Faktisch läuft dies auf eine erhebliche Einschränkung der Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten des Staates insgesamt hinaus. Was in Anbetracht der massiven Defizite in der deutschen Bildungspolitik eigentlich anzustreben gewesen wäre, ist eine Regelung, die in der Urfassung des Art. 106 Abs. 3 GG zu finden ist:

„Der Bund kann durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, einen Teil der Einkommens- und Körperschaftsteuer zur Deckung von (...) Zuschüssen, welche Ländern zur Deckung von Ausgaben auf dem Gebiete des Schulwesens (...) zu gewähren sind, in Anspruch nehmen“.²

3.2 FÖDERALISMUSREFORM II

Eine zweite Möglichkeit für eine weitreichende Entmachtung des Staates bietet die Föderalismusreform II. Dazu haben Bun-

destag und Bundesrat am 15. Dezember 2006 beschlossen, eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen einzusetzen. Im Mittelpunkt stehen dabei Vorschläge, die darauf hinauslaufen, die konjunkturpolitischen Handlungsspielräume des Bundes einzuschränken. Diese werden bisher durch Art. 115 GG geregelt. Danach dürfen die aufgenommenen Kredite die Ausgaben für Investitionen überschreiten, wenn dies zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich ist. In der Regel wird die Notwendigkeit einer Reform dieser Vorschrift aus der Tatsache abgeleitet, dass es in den letzten Jahrzehnten zu einer deutlich gestiegenen Staatsverschuldung gekommen ist. Dabei bleibt meist unerwähnt, dass diese Entwicklung wesentlich auf die hohen und unvermeidbaren Lasten der deutschen Einheit zurückzuführen ist und dass die hohen Defizite der Jahre 2002 bis 2005 durch eine extrem schlechte wirtschaftliche Entwicklung verursacht worden sind.

Eine weithin präferierte Lösung wird im Modell der *Schweizer Schuldenbremse* gesehen (Sachverständigenrat 2007a). Dabei handelt es sich um ein Konzept, dass ein über den Konjunkturzyklus konstantes Ausgabenwachstum anstrebt, womit es bei konjunkturell schwankenden Einnahmen zu Überschüssen in guten und Defiziten in schlechten Jahren kommen soll. Defizite sind also in der Höhe zulässig, in der die mittelfristig geplanten Ausgaben höher sind als die prognostizierten tatsächlichen Einnahmen. Über den Zyklus hinweg wird ein Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben angestrebt, sodass der Schuldenstand konstant bleibt. Auf den ersten Blick erscheint das Konzept durchaus überzeugend. Bei genauerem Hinsehen muss man allerdings feststellen, dass Defizite ex post, vor allem bei nicht lehrbuchhaften Konjunkturverläufen, deutlich höher ausfallen können als sie ex ante prognostiziert worden sind. Die Differenz zwischen den tatsächlichen und den zulässigen Defiziten muss auf einem quantitativ begrenzten Ausgleichskonto verbucht werden. Ist dessen Limit erreicht, ist grundsätzlich keine weitere Neuverschuldung mehr möglich.

In der Praxis hätte eine Adaption dieses Modells dazu geführt, dass der Bund bereits ab dem Jahr 2003 gezwungen gewesen wäre, Überschüsse zu erzielen. In einer ohnehin wirtschaftlich sehr labilen Situation hätte dies eindeutig *prozyklisch* gewirkt. Es

dürfte vor allem an den mit diesem komplexen Regelwerk verbundenen massiven Einschränkungen der Handlungsfähigkeit des Staates liegen, dass die Schuldenbremse über ihr Ursprungsland hinaus noch keine weitere Anwendung gefunden hat. Dass das Modell dennoch gerade hierzulande einen sehr großen und reputierlichen Kreis von Anhängern in Politik und Wissenschaft gefunden hat, deckt sich mit dem Befund eines für Deutschland spezifischen Trends hin zur Entmachtung des Staates. Da stört man sich dann weder an dem Problem, dass Deutschland durch die Teilnahme an der Währungsunion bereits auf einem wichtigen Feld der Makroökonomie seine Einflussmöglichkeiten verloren hat, noch an der Tatsache, dass die Schuldenbremse in der Schweiz de facto außer Kraft gesetzt worden ist, als sie im Jahr 2003 erstmals mit einer stärkeren konjunkturellen Abschwächung konfrontiert wurde.

Im Rahmen der Föderalismusreform II wurde auch eine noch weiterreichende Form der Entmachtung des Staates diskutiert. Durch eine „Stärkung der *Steuerautonomie* der Länder“ (CDU 2008) sollen diese eigenes Hebesatzrecht bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer erhalten. Ein Steuerwettbewerb innerhalb Deutschlands würde aller Voraussicht nach zu einer Schwächung der Einnahmenbasis des Staates führen. Während der Steuerwettbewerb zwischen Nationen dadurch ausbalanciert wird, dass ein Gleichgewicht von öffentlichen Leistungen und Abgaben gewährleistet werden muss, kann dies bei einem Steuerwettbewerb zwischen den Bundesländern nicht mehr vorausgesetzt werden. Durch das Wohnsitzprinzip bei der Besteuerung würden Bezieher hoher Einkommen bestrebt sein, sich in Bundesländern mit niedrigen Einkommensteuern niederzulassen. Das würde nicht mehr einen Wechsel ins Ausland, sondern lediglich einen Umzug von Mannheim nach Ludwigshafen oder von Mainz nach Wiesbaden erfordern. Zudem wäre es innerhalb eines Landes schwierig, den überwiegenden Aufenthalt eines Steuerpflichtigen festzustellen. Gleichzeitig stehen öffentliche Güter, wie z. B. die Universitäten, den Bürgern des ganzen Landes zur Verfügung.

² Der Verfasser verdankt den Hinweis auf diese Quelle den Ausführungen von Hans-Peter Schneider (2006).

4

Das trojanische Pferd des bedingungslosen Grundeinkommens

Ein besonders weitreichender Vorschlag zur Entstaatlichung Deutschlands ist so gut getarnt, dass er von vielen Menschen begeistert unterstützt wird, die von seiner Umsetzung besonders nachteilig betroffen wären. Das „bedingungslose Grundeinkommen“ verspricht jedem Bürger eine staatliche Mindestunterstützung. Beim Modell von *Althaus* (2006) erhält jeder Bürger ein bedingungsloses Grundeinkommen von 800 € pro Monat; das Modell von *Straubhaar* (2007) sieht alternativ auch ein Grundeinkommen von nur 600 € vor. Das Bürgergeld sinkt mit wachsenden eigenen Einkünften. Bis zu einem Bruttoeinkommen von 1.600 € im Monat werden Einkommen mit einem Steuersatz von 50 % belastet, sodass sich bei einem Einkommen von 1.600 € das Bürgergeld und die Einkommensteuerzahlung ausgleichen. Für Bruttoeinkommen von über 1.600 € im Monat wird eine konstante Einkommensteuer von 25 % erhoben. Vom steuerpflichtigen Einkommen wird das Bürgergeld abgezogen, was auf das Jahr gerechnet einem Grundfreibetrag von 9.600 € entspricht.

Abgesehen davon, dass der Vorschlag mit enormen fiskalischen Kosten verbunden ist (Sachverständigenrat 2007b, Tz. 335), würde er zu einer weitgehenden Demontage des Sozialstaates führen. So würden mit dem „bedingungslosen Grundeinkommen“ zwei wichtige Pfeiler dieses Systems, die Arbeitslosenversicherung und die Soziale Pflegeversicherung, ersatzlos entfallen. Abgeschafft würden auch die Beamtenpensionen, das Wohngeld, BAföG und das Bildungsgeld. Die gesetzliche Krankenversicherung würde durch ein Modell der Gesundheitsprämie in Höhe von 200 € ersetzt werden. Dieser Betrag wird vom Grundeinkommen abgezogen. Auch das ohnehin schon geschwächte System der Gesetzlichen Rentenversicherung würde weiter abgebaut. Die im Modell vorgesehene Bürgergeldrente würde maximal 1.400 € betragen. Sie setzt sich aus dem Solidarischen Bürgergeld von 800 € und einer Zusatzrente von maximal 600 € zusammen. Die Möglichkeit für Bezieher höherer Einkommen, über das Umlagesys-

tem eine gewisse Absicherung ihres Lebensstandards zu erreichen, wäre nicht mehr gegeben.

Auch wenn die Umsetzungschancen des Modells als gering einzuschätzen sind, zeigen die Bestrebungen seiner Protagonisten, dass es in Deutschland starke Kräfte gibt, den Sozialstaat weitgehend zu demontieren. Gefährlich am Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens ist das Nebeneinander von unbezahlbaren staatlichen Transfers mit einem völligen Kahl-schlag bei den bisherigen sozialen Sicherungssystemen. Im Falle der Umsetzung ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass dann aufgrund der finanziellen Restriktionen sämtliche staatlichen Leistungen auf einem Niveau fixiert würden, das noch unter dem heutigen Niveau des Arbeitslosengelds II liegen würde. Der Sozialstaat würde zu einem Almosenstaat verkümmern.

5

Wie kann der Staat gerettet werden?

Das erste Jahrzehnt des neuen Jahrtausends war keine gute Zeit für den deutschen Staat. Er hat einen im internationalen wie im historischen Vergleich einzigartigen Verlust an finanziellen Ressourcen und politischen Entscheidungskompetenzen erfahren. Diese Entwicklung geht einher mit einer wachsenden Entfremdung der Bürger von ihrem Staat, die sich in einer abnehmenden Wahlbeteiligung und schrumpfenden Mitgliederzahlen der Parteien ebenso äußert wie in einem immer stärker werdenden öffentlichen Ansehensverlust der Politiker. Es ist deshalb nicht überraschend, dass sich Konzepte, die auf eine offene oder verdeckte weitere Entmachtung des Staates abzielen, einer hohen Popularität erfreuen.

Im Kontext einer zunehmenden Globalisierung ist dieser *deutsche Sonderweg* äußerst gefährlich. Schon jetzt sind große Defizite bei den Zukunftsinvestitionen zu erkennen, und es wäre fatal, wenn es durch die Föderalismusreform II dazu käme, dass der Bund bei gravierenden weltwirtschaftlichen Schocks nicht mehr voll handlungsfähig ist. Eine weitgehende Demontage des Sozialstaates, wie sie von den Anhängern des bedingungslosen Grundeinkommens angestrebt wird, könnte die Legitimation des Staates insgesamt infrage stellen.³

Der erste Schritt zu einer Rettung des Staates besteht aus mehr *Transparenz*. Die deutsche Öffentlichkeit und dabei auch die meisten „Intellektuellen“ sind durch ein Dauerfeuer der Medien der festen Überzeugung, dass dem Staat nach wie vor zu viele Ressourcen zur Verfügung stehen. Auch den meisten Politikern fehlt der Mut, den hier dokumentierten Ressourcenentzug zu problematisieren. Dringend erforderlich ist deshalb ein umfassendes internationales Benchmarking staatlicher Leistungen, vor allem im Bereich von wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben.⁴

Die Hauptaufgabe liegt bei der Politik. Wenn Politiker ständig bestrebt sind, die Handlungsspielräume des Staates zu beschränken, stellen sie sich selbst ein Armutszeugnis aus und bestätigen die Bürger in ihren Vorurteilen. Es wäre Aufgabe einer jeden Bundesregierung, in transparenter Weise die Verwendung der Abgaben zu kommunizieren und dabei anhand internationaler Vergleiche dem Eindruck entgegenzutreten, dass öffentliche Gelder über-reichlich vorhanden seien. Allerdings würde sich dann das Problem stellen, dass der Spielraum für populistische Steuersenkungsversprechen reduziert wird. Da aber alle Parteien derzeit mit diesem Marketing-Instrument arbeiten, würde sein Verlust keine Partei besonders benachteiligen.

3 Siehe dazu Böckenförde (1991, S. 171), der die Wirklichkeit des modernen Sozialstaates wie folgt beschreibt: „Die Legitimation des Staates (ergibt sich) nicht so sehr aus seiner Verfassung als vielmehr aus der tätigen, sozialgewährenden Verwaltung; die inhaltliche Bestimmung des Politischen durch das Soziale; Wohlfahrtsförderung und angemessene Teilhabe am Sozialprodukt als Mittel realer Freiheitssicherung (...): all das sind entscheidende Kennzeichen des Sozialstaates westlicher Prägung wie er uns heute umgibt“.

4 Thöne (2004) zählt dazu vor allem folgende Bereiche: Schulwesen (einschließlich Kindergärten und Auslandsschulen), Hochschulen und sonstiges Bildungswesen (einschließlich Förderung von Schülern und Studierenden), Wissenschaft und FuE außerhalb der Hochschulen, familienpolitische Maßnahmen (Kindergeld, Mutterschutz, Kinderbetreuung u. dergl.), aktive Arbeitsmarktpolitik, Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens, Umwelt- und Naturschutz (einschließlich Reaktorsicherheit und kommunale Entsorgungsmaßnahmen).

LITERATUR

Althaus, D. (2006): Das solidarische Bürgergeld. Ein Konzept für Deutschland; download: www.d-althaus.de

Beck, U. (1997): Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung, Frankfurt a. M.

Böckenförde, E.-W. (1991): Recht, Staat, Freiheit, Frankfurt a. M.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2007): Deutsches Stabilitätsprogramm, Berlin

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) (2008): Management Summary der Studie Bedeutung der Infrastrukturen im internationalen Standortwettbewerb und ihre Lage in Deutschland. Gutachten im Auftrag des BDI, Bearbeiter: Prof. Dr. Ulrich van Suntum (Projektleiter); download: http://www.bdi-online.de/Dokumente/Verkehrspolitik/BDI-Infrastruktur-Konferenz_Studie_Management_Summary.pdf

Bundeswirtschaftsministerium (2008): Der Aufschwung trägt keinen Belastungstest (internes Papier) zitiert nach FAZ vom 9.4.

CDU (2008): Leitlinien der AG Föderalismus II der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, AG Föderalismus II, Internet: <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs003.pdf>

Europäische Kommission (2007): Steuertrends in der EU 2007, download: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_de.htm

OECD (2007): OECD Education at a Glance 2007, download: http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en_2649_39263294_39251550_1_1_1_1,00.html

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2008): Folgen der US-Immobilienkrise belasten Konjunktur, in RWI (Hrsg.): Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2008, Essen

Sachverständigenrat (SVR) (2006): Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer, Wiesbaden, April 2006. Expertise im Auftrag der Bundesminister der Finanzen und für Wirtschaft und Arbeit vom 23. Februar 2005; download: http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/publikationen/dit_gesamt.pdf

Sachverständigenrat (SVR) (2007a): Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März 2007; download: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/publikationen/fipo07.pdf>

Sachverständigenrat (SVR) (2007b): Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/08; download: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/ga-content.php?gaid=52&node=f>

Schneider, H.-P. (2006): Rede in der Anhörung von Bundestag und Bundesrat zur Föderalismusreform am 29. Mai 2006, 16. Sitzung

Straubhaar, T. (2007), Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte, download: <http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Leistungen/Gutachten/Grundeinkommen-Studie.pdf>

Thöne, M. (2004): Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“), in: Bundesminister der Finanzen, Monatsbericht 03, S. 73–79