

FÜNFTES KAPITEL

Finanzpolitik und Soziale Sicherung: Vorrang für die Haushaltskonsolidierung

- I.** Finanzpolitik in der Wirtschaftskrise: Insgesamt angemessen
 - 1. Was bislang getan wurde
 - 2. Multiplikatorwirkungen der Konjunkturpakete
- II.** Konsolidierung der öffentlichen Haushalte: Zurück auf „Los“
 - 1. Die aktuelle Lage: Öffentliche Haushalte im Jahr 2009
 - 2. Die längerfristige Perspektive: Erheblicher Konsolidierungsbedarf
 - 3. Konsolidierungsstrategien: Harte Einschnitte statt Tagträumereien
- III.** Steuerpolitik in der neuen Legislaturperiode: Begrenzter Handlungsspielraum
 - 1. Erbschaftsteuer: Reform der Reform in Angriff nehmen
 - 2. Unternehmensbesteuerung: Auf dem richtigen Weg
 - 3. Einkommensteuer und Umsatzsteuer: Als Folge der Finanzkrise kleine Brötchen backen
- IV.** Soziale Sicherung: Weiterhin Handlungsbedarf
 - 1. Gesetzliche Rentenversicherung: Finanzielle Nachhaltigkeit weiter beschädigt
 - 2. Gesundheitspolitik: Start des Gesundheitsfonds – vor der nächsten Reform
 - 3. Soziale Pflegeversicherung: Generationengerechtigkeit herstellen
 - 4. Arbeitslosenversicherung: Von der Krise schwer getroffen

Literatur

Das Wichtigste in Kürze

Finanzpolitik in der Wirtschaftskrise: Insgesamt angemessen

Insgesamt hat die deutsche Finanzpolitik in der aktuellen Wirtschaftskrise nach anfänglichem Zögern angemessen reagiert. Im europäischen Vergleich nimmt das deutsche Konjunkturprogramm eine herausgehobene Stellung ein. Auch wenn über die genaue Größenordnung der Multiplikator-Effekte Unsicherheit besteht, haben die Konjunkturprogramme die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert und einen noch stärkeren Einbruch des Bruttoinlandsprodukts verhindert. Ohne sie wäre alles noch schlimmer gekommen.

Konsolidierung der öffentlichen Haushalte: Zurück auf „Los“

Konsequenz der noch von der Großen Koalition ergriffenen Maßnahmen ist eine dramatisch ansteigende Staatsverschuldung. Dies war letztlich ohne Alternative, darf aber nicht zum Dauerzustand werden. Deshalb ist es zu begrüßen, dass mit der Schuldenbremse eine grundgesetzlich verankerte Regelung zur Begrenzung der staatlichen Neuverschuldung in Kraft getreten ist. Die dadurch vorgegebenen Konsolidierungsnotwendigkeiten erfordern letztlich eine Kürzung staatlicher Ausgaben oder die Erhöhung von Steuern und Abgaben. Allein durch wirtschaftspolitisch induziertes Wachstum lässt sich die Konsolidierungsaufgabe nicht bewältigen. Grundsätzlich sind Ausgabenkürzungen Steuererhöhungen vorzuziehen. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP finden sich keinerlei konkrete Aussagen, wie die Bundesregierung die Konsolidierungsaufgabe bewältigen will.

Steuerpolitik in der neuen Legislaturperiode: Begrenzter Handlungsspielraum

Steuersenkungen finanzieren sich, vorausgesetzt sie sind richtig konzipiert, zu einem bestimmten Teil, aber niemals vollständig selbst. Aufgrund der Konsolidierungszwänge müssen deshalb dauerhafte Steuersenkungen bei sich erholender Wirtschaftstätigkeit entweder durch Ausgabenkürzungen oder durch Abgabenerhöhungen an anderer Stelle gegenfinanziert werden. Steuersenkungsversprechen ohne solide Gegenfinanzierung, wie sie sich im Koalitionsvertrag finden, sind unseriös. Unabhängig davon besteht Handlungsbedarf vor allem bei der Erbschaftsteuer und der Unternehmensbesteuerung. Bei der Einkommensteuer stehen Konsolidierungserfordernisse größeren Tarifreformen entgegen. Bei der Umsatzsteuer empfiehlt sich eine gründliche Durchforstung des Katalogs ermäßigter besteuert Güter.

Soziale Sicherung: Weiterhin Handlungsbedarf

Die Rentengarantie der Bundesregierung war ein schwerer Fehler. Zukünftig sind die bei der Rentenanpassung bisher ausgesetzten Rentendämpfungen nachzuholen; zudem ist von weiteren Aufweichungen bestehender Regelungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung abzusehen. Ziel der Gesundheitspolitik muss es weiterhin sein, einen einheitlichen Versicherungsmarkt zu etablieren und die Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung auf einkommensunabhängige Beiträge mit integriertem steuerfinanzierten Sozialausgleich umzustellen. Ebenso müssen auf der Ausgabenseite der Krankenversicherung vorhandene Sparpotenziale ausgeschöpft werden. In der von der Krise schwer getroffenen Arbeitslosenversicherung ist es notwendig, endlich einen nachhaltigen Beitragssatz zu etablieren, der nach neuen Berechnungen des Sachverständigenrates bei über 4 vH liegt.

I. Finanzpolitik in der Wirtschaftskrise: Insgesamt angemessen

243. Die Wirtschaftskrise stellte die Finanzpolitik in Deutschland und weltweit vor die größte Bewährungsprobe in der Nachkriegszeit. Neben der Stabilisierung der Finanzmärkte galt es, die seit der Weltwirtschaftskrise tiefste Rezession zu bekämpfen. Insgesamt hat die deutsche **Finanzpolitik** in der aktuellen Wirtschaftskrise nach anfänglichem Zögern **angemessen reagiert**. Dies gilt sowohl im Hinblick auf das Volumen als auch die Zusammensetzung der von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmenpakete. Im europäischen Vergleich nimmt das deutsche Konjunkturprogramm eine herausgehobene Stellung ein. Auch wenn über die genaue Größenordnung der Multiplikator-Effekte Unsicherheit besteht, haben die Konjunkturprogramme die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert und einen noch stärkeren Einbruch des Bruttoinlandsprodukts verhindert. Ohne sie wäre alles noch schlimmer gekommen.

Aus diesen Schlussfolgerungen kann kein generelles Plädoyer für eine aktivistische Konjunkturpolitik abgeleitet werden. In der zeitgleich veröffentlichten Expertise „Deutschland im internationalen Konjunkturzusammenhang“ hat der Sachverständigenrat herausgearbeitet, dass bei „normalem“ Konjunkturverlauf und „kleineren“ Schocks eine diskretionäre Finanzpolitik nicht begründet werden kann. In solchen Situationen reicht es neben geeigneten geldpolitischen Maßnahmen aus, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. An der schweren Wirtschaftskrise im Jahr 2009 war aber nichts „normal“. Deshalb wäre es falsch gewesen, wenn auf eine diskretionäre Finanzpolitik verzichtet worden wäre.

Der Sachverständigenrat hat sich auf der Grundlage klar definierter Kriterien schon im Jahresgutachten 2008/09 für eine diskretionäre Finanzpolitik ausgesprochen. Dies hat gelegentlich zu dem Vorwurf geführt, dass er frühere Positionen aufgegeben habe. Das trifft nicht zu. In der Ökonomie ist es (manchmal) wie in der Medizin: Bei schwerer Krankheit ist die Verabreichung wirksamer Medizin angezeigt. Ist der Patient hingegen gesund oder nur leicht erkältet, sind starke Medikamente überflüssig und gegebenenfalls schädlich.

1. Was bislang getan wurde

244. Nach anfänglichem Zögern hat die Bundesregierung mit den Konjunkturpaketen I und II, dem Bürgerentlastungsgesetz und weiteren **nachfragestimulierenden Maßnahmen** diskretionäre Impulse in einem Gesamtumfang von etwa 85 Mrd Euro beschlossen. Darin nicht enthalten sind die im Rahmen der Konjunkturpakete bereit gestellten Mittel für Kredite an Unternehmen. Von den 85 Mrd Euro entfallen rund 36 Mrd Euro auf das Jahr 2009; ausgabenerhöhende und abgabemindernde Maßnahmen halten sich in diesem Jahr in etwa die Waage. Im Jahr 2010 sollen – jeweils gegenüber dem Jahr 2008 – die staatlichen Ausgaben um fast 14 Mrd Euro erhöht und die Steuern und Abgaben um nahezu 35 Mrd Euro reduziert werden. Während die in den Maßnahmenpaketen vorgesehenen Ausgabenerhöhungen größtenteils zeitlich begrenzt sind, führen abgabemindernde Maßnahmen in den Jahren 2009 und 2010 zu einer dauerhaften (und im Zeitablauf tendenziell ansteigenden) Entlastung bei Steuern und Abgaben um 0,5 vH und 1,0 vH des Bruttoinlandsprodukts. Zu nennen sind dabei vor allem die Korrekturen am Einkommensteuertarif durch Anhebung des Grundfreibetrags

und Hinausschieben des Beginns der einzelnen Tarifzonen sowie die auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes zurückgehende verbesserte Absetzbarkeit der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung ab Januar 2010 und die Wiedergewährung der vollen Pendlerpauschale rückwirkend ab Januar 2007.

Nicht nur in Deutschland, sondern auch in den meisten anderen Ländern wurden mehr oder weniger umfangreiche Konjunkturpakete aufgelegt. Der deutsche Anteil kann sich dabei durchaus sehen lassen: Bezogen auf die im Euro-Raum in den Jahren 2009 und 2010 insgesamt verabschiedeten Maßnahmen beträgt er fast 50 vH (Tabelle 22). Überdies ist Deutschland das einzige Land im Euro-Raum, das im Jahr 2010 einen größeren fiskalischen Stimulus setzt als im Vorjahr.

Tabelle 22

Diskretionäre finanzpolitische Maßnahmen im Euro-Raum¹⁾

Land	Gesamtvolumen		Darunter: ausgabenseitige Maßnahmen		Gesamtvolumen		Darunter: ausgabenseitige Maßnahmen	
	Mrd Euro				in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ²⁾ (vH)			
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Belgien	1,3	1,2	0,9	0,8	0,36	0,33	0,27	0,24
Deutschland	35,9	48,4	18,0	13,6	1,44	1,93	0,72	0,54
Finnland	2,4	2,4	0,4	0,4	1,25	1,25	0,23	0,23
Frankreich	17,0	4,0	16,3	4,0	0,87	0,20	0,83	0,20
Griechenland	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00
Irland	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00
Italien	- 0,3	- 0,8	3,1	0,2	- 0,02	- 0,05	0,19	0,01
Niederlande	3,1	2,9	0,2	0,0	0,53	0,49	0,03	0,00
Österreich	4,9	4,6	1,4	1,0	1,71	1,63	0,48	0,36
Portugal	1,0	0,3	0,9	0,3	0,60	0,18	0,54	0,18
Spanien	26,8	14,7	12,1	0,0	2,44	1,34	1,10	0,00
Insgesamt	92,0	77,6	53,2	20,4	1,01	0,85	0,58	0,22

1) Cwik und Wieland (2009); Quelle für Grundzahlen: Europäische Kommission (2009). – 2) In jeweiligen Preisen.

Daten zur Tabelle

245. Bei der Beurteilung des **Umfangs** dieser **diskretionären Maßnahmenpakete** ist zu berücksichtigen, dass sie zusätzliche, über die so genannten automatischen Stabilisatoren hinausgehende konjunkturglättende Effekte bewirken. Als **automatische Stabilisatoren** bezeichnet man gemeinhin diejenigen nachfragestimulierenden Wirkungen, die „automatisch“, das heißt ohne zusätzliche gesetzgeberische Maßnahmen, von den öffentlichen Haushalten ausgehen. Sie hängen mit den Eigenschaften der Abgaben- und Transfersysteme zusammen. In einem konjunkturellen Abschwung verringern sich mit dem unter das Produktionspotenzial fallenden Bruttoinlandsprodukt mehr oder weniger proportional die Steuereinnahmen, während die Staatsausgaben entweder unverändert bleiben oder sogar, wie im Fall arbeitsmarktbedingter Ausgaben, noch zunehmen. Ohne Zutun der Regierung kommt es gleichsam automatisch zu konjunkturbedingten Finanzierungsdefiziten, von denen expansive Nachfrageimpulse ausgehen. Ganz analog ergeben sich in einem konjunkturellen Aufschwung quasi automatisch Finanzierungsüberschüsse, die eine bremsende Wirkung entfalten. Das Ausmaß und

die Glättungseigenschaften der automatischen Stabilisatoren der öffentlichen Haushalte nehmen mit der Größe des Staatssektors und der Progressivität des Steuersystems zu.

Empirische Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass von den automatischen Stabilisatoren in Deutschland vergleichsweise starke Wirkungen ausgehen. Da Deutschland aber auch stärker als die meisten anderen Länder von der weltweiten Rezession betroffen ist, war es richtig, die Wirkungen der automatischen Stabilisatoren durch diskretionäre Programme zu verstärken. Der Sachverständigenrat hatte in seinem Jahresgutachten 2008/09 ein über zwei Jahre verteiltes Konjunkturprogramm in einem Gesamtumfang von etwa 50 Mrd Euro vorgeschlagen. Allerdings wurde die Stärke der Rezession unterschätzt, obgleich die Prognose des Sachverständigenrates am unteren Rand des damals verfügbaren Prognosespektrums für das Jahr 2009 lag. Das **Volumen** der von der Bundesregierung nach sich verdichtenden Informationen über die Schwere der Rezession in Deutschland beschlossenen Konjunkturprogramme in Höhe von rund 85 Mrd Euro erscheint aus heutiger Sicht als **angemessen**. Letztlich hängt die Beurteilung der Konjunkturprogramme allerdings von den zu erwartenden Wirkungen ab (Ziffern 252 f.). Wirkungsanalytisch ist es dabei gleichgültig, ob bestimmte diskretionäre Maßnahmen auf Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes oder auf wirtschaftspolitische Einsichten und Lernprozesse einzelner Mitglieder der Bundesregierung zurückzuführen sind.

246. Begründen lässt sich auch die **Zusammensetzung der Konjunkturpakete** aus wenigen quantitativ umfangreichen Ausgaben- und Einnahmeposten sowie einer Vielzahl kleinerer Einzelmaßnahmen. Unbestritten ist, dass eine Aufstockung von staatlichen Infrastrukturinvestitionen zentraler Bestandteil eines Konjunkturprogramms sein sollte. In den Konjunkturpaketen der Bundesregierung belaufen sich die dafür vorgesehenen Ausgaben über zwei Jahre verteilt auf rund 19 Mrd Euro. Zwar ist richtig, dass Infrastrukturprogramme aufgrund von Planungs- und Implementierungsproblemen nur zeitverzögert wirken – das gilt generell, aber erst recht im engen Prokrustes-Bett des deutschen Föderalismus. Dem steht allerdings der Vorteil gegenüber, dass Infrastrukturinvestitionen in der einschlägigen Literatur regelmäßig die größten Multiplikator-Effekte zugeschrieben werden und überdies von längerfristigen Wachstumswirkungen ausgegangen werden kann (Heppke-Falk et al., 2006; Romp und de Haan, 2007; Heilemann et al., 2008). Daneben enthalten die beiden Konjunkturpakete ein Potpourri von quantitativ kleineren fiskalpolitischen Maßnahmen, die sich – je nach Abgrenzung – auf 5 Mrd Euro bis 25 Mrd Euro addieren. Für eine solche Vorgehensweise spricht, dass die Unsicherheiten über die wirtschaftliche Entwicklung und die Verhaltensreaktionen der privaten Haushalte und Unternehmen besonders groß waren und durch eine breite Diversifikation von ausgaben- und einnahmewirksamen Maßnahmen das Risiko eines Fehlschlags reduziert werden konnte.

Diese insgesamt positive Beurteilung gilt trotz der Fragwürdigkeit einzelner Elemente der Konjunkturpakete wie der als „Umweltprämie“ bezeichneten Abwrackprämie (Ziffern 338 ff.).

2. Multiplikatorwirkungen der Konjunkturpakete

247. Konjunkturpakete zielen generell auf eine Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, um einen zu erwartenden oder eingetretenen Einbruch des Bruttoinlandsprodukts abzufedern und die Beschäftigung zu stabilisieren. Die Beurteilung von konjunkturellen Maßnahmen sollte demnach vom Grad der Zielerreichung ausgehen, das heißt von ihrer Wirksamkeit im Hinblick auf die Erhöhung von gesamtwirtschaftlicher Produktion und Beschäftigung. In der Regel beschränkt man sich dabei auf die Wirkungen von kreditfinanzierten Ausgabenerhöhungen oder Abgabensenkungen auf die Höhe des Bruttoinlandsprodukts. Dementsprechend gibt der **Multiplikator-Effekt** an, um welchen Betrag sich das Bruttoinlandsprodukt ändert, wenn die Staatsausgaben temporär um einen bestimmten Betrag erhöht oder die staatlichen Abgaben um denselben Betrag reduziert und die staatlichen Finanzierungsdefizite entsprechend ausgeweitet werden.

Die Ermittlung solcher Multiplikator-Effekte ist essenziell, aber aus einer Reihe von Gründen nicht unproblematisch. Eine erste Schwierigkeit besteht darin, dass sich die Output-Wirkungen fiskalpolitischer Maßnahmen nicht direkt beobachten lassen. Die Veränderung des Bruttoinlandsprodukts in einem bestimmten Zeitabschnitt, etwa einem Quartal, wird in der Realität von mehreren exogenen Ereignissen gleichzeitig beeinflusst. Eine kunstgerechte Berechnung von Multiplikator-Effekten muss also nicht nur die Auswirkungen von Konjunkturprogrammen von anderen Einflussfaktoren isolieren, sie muss überdies die kontrafaktische Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts simulieren, also herausfinden, wie es sich ohne diskretionäre fiskalpolitische Eingriffe entwickelt hätte. Das ist nur im Rahmen ökonomischer Modelle möglich; eine simulierte Realität gibt es nicht. Ökonomische Modelle verkürzen die Realität auf als wesentlich erachtete Ausschnitte. Was als wesentlich betrachtet wird, hängt aber vom Betrachter, hier: dem Modellkonstrukteur, ab. Unterschiedliche ökonomische Modelle führen demgemäß zu unterschiedlichen Multiplikator-Effekten. Einigermaßen robuste Erkenntnisse über die Auswirkungen von Konjunkturpaketen lassen sich demnach am besten gewinnen, indem bestimmte Maßnahmen mit mehreren unterschiedlichen makroökonomischen Modellen simuliert werden. Man erhält so einerseits einen Eindruck von der Bandbreite der unterschiedlichen Modellergebnisse und kann sie andererseits auf spezifische Modellcharakteristika zurückführen.

248. Ein zweites Problem besteht in der Abgrenzung des Zeitraums, über den die Output-Wirkungen defizitfinanzierter Konjunkturprogramme ermittelt werden. Während konjunktur-stabilisierende Ausgabenprogramme in der Regel zeitlich begrenzt sind, fallen ursächliche Änderungen des Bruttoinlandsprodukts auch nach Auslaufen der Programme an, weil entweder der gestiegene staatliche Schuldenstand zurückgeführt wird oder ansonsten höhere Zinszahlungen anfallen, die über Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen gegenzufinanzieren sind. Dementsprechend wird zwischen einem **Anstoß-Multiplikator** ($\Delta Y_t / \Delta G_t$) unterschieden, der die Reaktion des Bruttoinlandsprodukts (Y) auf zum Beispiel eine Ausgabenerhöhung (G) im selben Zeitraum t misst, und einem **kumulativen Ausgaben-Multiplikator** $\left(\sum_{t=0}^T \Delta Y_{t^*+t} / \sum_{t=0}^S \Delta G_{t^*+t} \right)$, der die über einen Zeitraum von insgesamt $T+1$ Perioden auf-

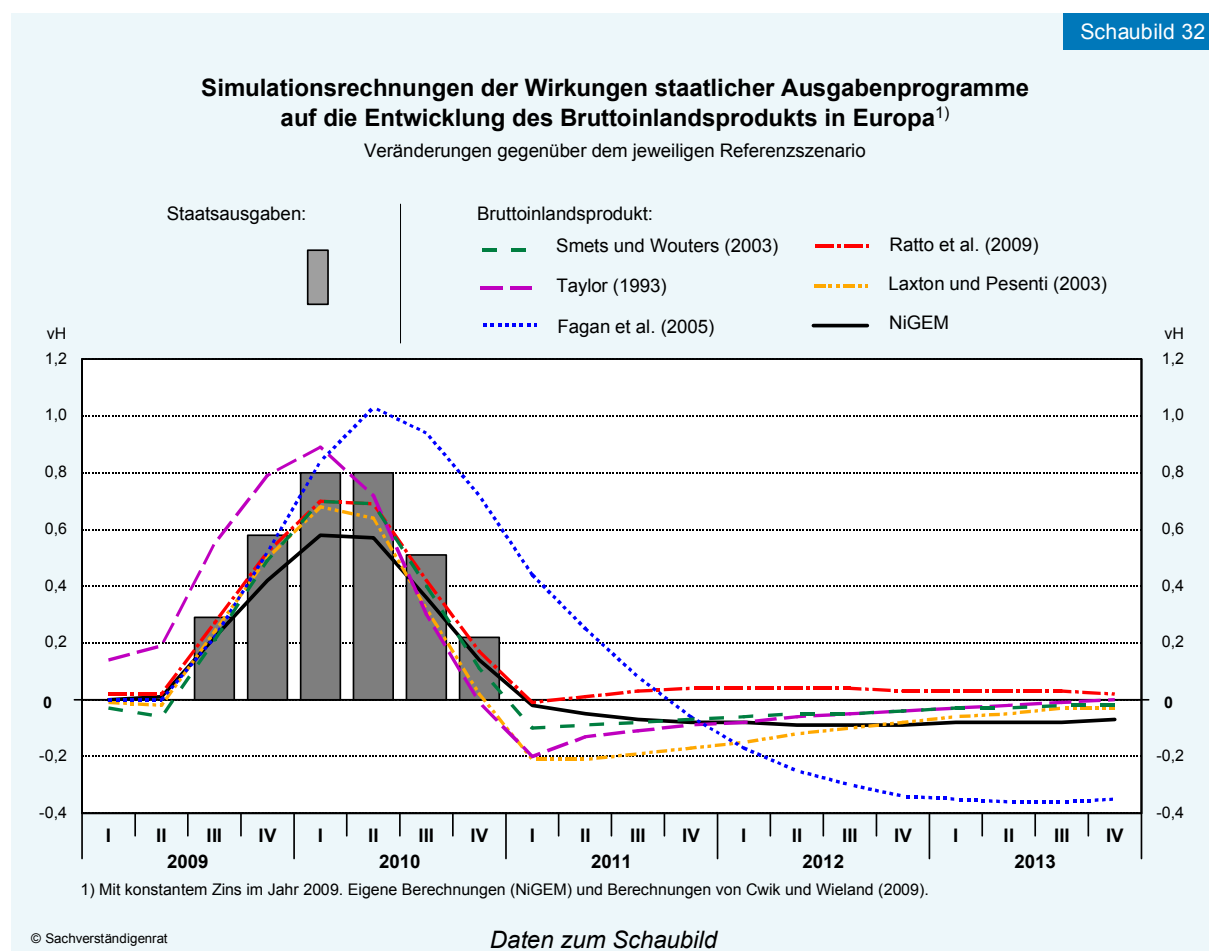
summierten Änderungen des Bruttoinlandsprodukts auf die über $S+I$ Perioden kumulierte Änderung der Staatsausgaben bezieht, beginnend in einer Ausgangsperiode t^* . Dabei können Zähler und Nenner jeweils in vH des Bruttoinlandsprodukts des Referenzszenarios ausgedrückt werden.

Schließlich hängen die Wirkungen auf das nationale Bruttoinlandsprodukt auch davon ab, ob es sich um international abgestimmte oder im nationalen Alleingang implementierte Konjunkturprogramme handelt. In der Europäischen Union wurden die fiskalpolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise zwar nicht explizit koordiniert; gleichwohl ist davon auszugehen, dass sich die europäischen Maßnahmenpakete gegenseitig verstärken.

249. Empirische Berechnungen zu den Multiplikator-Effekten der europäischen – und insbesondere der deutschen – Konjunkturprogramme sind rar. Einen guten Eindruck über die zu vermutenden Größenordnungen liefern Cwik und Wieland (2009). Auf der Grundlage von fünf unterschiedlich spezifizierten makroökonomischen Modellen ermitteln die Autoren die Wirkungen sowohl von sofort wirksamen als auch von angekündigten und erst später in Kraft tretenden staatlichen **Ausgabenprogrammen** für den Euro-Raum. Es werden nur die Ausgabenprogramme betrachtet, weil von diesen die größten Multiplikator-Effekte zu erwarten sind. Für das Jahr 2009 wurde eine akkomodierende Geldpolitik mit konstantem Nominalzins unterstellt; ab dem Jahr 2010 ist die Geldpolitik auf die Erreichung von Preisniveaustabilität ausgerichtet. In Ergänzung zu den von Cwik und Wieland verwendeten Modellen hat der Sachverständigenrat die Auswirkungen der erwähnten Ausgabenprogramme auch mit dem makroökonomischen Modell NiGEM untersucht (Expertise 2009 Ziffern 204 ff.). Schaubild 32 zeigt die Verläufe der europäischen Ausgabenprogramme von insgesamt 0,8 vH des aggregierten Bruttoinlandsprodukts im Euro-Raum (Tabelle 22) unter der Annahme, dass diese zu Beginn des Jahres 2009 angekündigt und im zweiten Halbjahr in Kraft getreten sind. In Ergänzung dazu lassen sich die Anstoß-Multiplikatoren für die sechs Quartale mit positiven Ausgabenimpulsen berechnen (Tabelle 23, Seite 172). Außerdem sind die kumulativen Ausgaben-Multiplikatoren am Ende jedes Jahres angegeben.

250. Allen Modellen gemeinsam und auffällig ist einerseits das Verlaufsbild der durch Ausgabenprogramme bewirkten Änderungen des aggregierten Bruttoinlandsprodukts des Euro-Raums, andererseits die sich bei längerfristiger Betrachtung bis Ende des Jahres 2013 durchweg ergebenden kumulativen Ausgaben-Multiplikatoren von kleiner Eins. Während der Quartale, über die die Ausgabenprogramme wirksam sind, werden grundsätzlich positive Wirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt ausgelöst, die nahe bei oder über Eins liegen. In den Modellen von Taylor (1993) und Fagan et al. (2005) sind die Anstoß-Multiplikatoren in mehreren Quartalen zum Teil erheblich größer Eins – die Änderung des Bruttoinlandsprodukts übersteigt also die Erhöhung der Staatsausgaben – in den übrigen Modellen sind die quartalsweisen Anstoß-Multiplikatoren positiv, aber kleiner Eins. Nach Auslaufen der temporären Ausgabenprogramme fällt das Bruttoinlandsprodukt in der Mehrzahl der Modelle unter den jeweiligen Verlauf im Referenzszenario – im Modell von Fagan et al. (2005) zeitverzögert ab Ende 2011, bei Ratto et al. (2009) gar nicht, in den übrigen Modellen unmittelbar nach Wegfall der erhöhten staatlichen Ausgaben. Bemerkenswert ist, dass die **kumulativen Multiplikatoren**

ren zwischen dem ersten Quartal 2009 und dem Ende des Jahres 2013 in sämtlichen Modellen **kleiner als Eins** sind. Aus diesem robusten Ergebnis kann allerdings **kein negatives Urteil** über die Wirkung von staatlichen Ausgabenprogrammen abgeleitet werden.



Konjunkturprogramme erfüllen ihren Zweck, wenn sie den Konjunkturverlauf glätten. Ein durch exogene Schocks ausgelöster Rückgang des Bruttoinlandsprodukts wird abgefedert; er fällt nicht ganz so stark aus wie ohne stabilisierende Maßnahmen. Im Gegenzug ist dann allerdings in der Regel auch der Aufschwung schwächer aus als in der Referenzsituation. Das eine bedingt das andere. Die Berechnungen zu den Multiplikator-Wirkungen zeigen, dass die Konjunkturprogramme durchaus in der Lage sind, zu einer Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen. Auch wenn das genaue Ausmaß von der gewählten Modell-Spezifikation abhängt, sind die Stabilisierungseffekte zum Teil beträchtlich. Tatsächlich dürften die Multiplikator-Effekte der europäischen Ausgabenprogramme noch größer ausgefallen sein. In den betrachteten Modellen wurde jeweils eine Erhöhung der staatlichen Konsumausgaben modelliert. In den Konjunkturprogrammen werden aber überwiegend die Infrastrukturausgaben erhöht, die über Produktivitätseffekte langfristige Wachstumswirkungen entfalten. Diese werden in den Modellen aber nicht erfasst. Insofern kann man tatsächlich mit größeren als den ausgewiesenen kumulativen Multiplikatoren rechnen.

Von der Glättung des Konjunkturverlaufs gehen positive Wohlfahrtswirkungen aus, die für von möglicher Arbeitslosigkeit betroffene Personen beträchtlich sein können (JG 2008 Zif-

fern 409 ff.). Auch bei kumulativen Multiplikator-Effekten von kleiner Eins kann die Gesamtwürdigung von Konjunkturpaketen also durchaus positiv sein. Man darf nur keine ökonomischen Wunder erwarten.

Tabelle 23

Ausgaben-Multiplikatoren der staatlichen Konjunkturprogramme in Europa¹⁾

Modell	2009				2010				2009	2010	2011	2012	2013
	Quartale				Quartale				Jahre				
	I ²⁾	II ²⁾	III	IV	I	II	III	IV	Kumulative Multiplikatoren				
Smets und Wouters (2003)	(-0,03)	(-0,06)	0,73	0,84	0,87	0,86	0,78	0,50	0,70	0,78	0,67	0,61	0,58
Taylor (1993)	(0,14)	(0,19)	1,90	1,36	1,10	0,90	0,58	-0,05	1,91	1,11	0,95	0,88	0,86
Fagan et al. (2005)	(0)	(0)	0,75	0,90	1,05	1,28	1,84	3,25	0,85	1,33	1,55	1,22	0,78
Ratto et al. (2009)	(0,02)	(0,02)	0,93	0,89	0,87	0,85	0,82	0,76	0,95	0,87	0,89	0,94	0,97
Laxton und Pesenti (2003)	(-0,01)	(-0,02)	0,83	0,86	0,85	0,80	0,63	0,07	0,81	0,74	0,50	0,36	0,31
NiGEM	-	-	0,73	0,73	0,73	0,73	0,73	0,72	0,73	0,72	0,66	0,55	0,45

1) Eigene Berechnungen (NiGEM) und Berechnungen von Cwik und Wieland.– 2) Für die beiden ersten Quartale im Jahr 2009 können keine Multiplikatoren ausgewiesen werden; angegeben sind die auf Ankündigungseffekte zurückgehenden Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts. Das erste Quartal 2009 entspricht t* in Ziffer 248.

Daten zur Tabelle

251. In Ergänzung zu den Multiplikator-Effekten der europäischen Ausgabenprogramme lassen sich auch die isolierten **Output-Wirkungen des deutschen Ausgabenprogramms** berechnen (Schaubild 33 und Tabelle 24, Seite 174). Natürlich geht dies nur auf Grundlage der Modelle, die die deutsche Volkswirtschaft in ausreichendem Detaillierungsgrad abbilden. Wiederum zeigt sich der stabilisierende Einfluss der diskretionären Fiskalpolitik. Die Modelle kommen auch hier zu unterschiedlich großen Multiplikator-Wirkungen. Während im Modell von Taylor (1993) und im RWI-Modell Multiplikator-Effekte von nahe bei oder größer Eins ermittelt werden, kommt das makroökonomische Weltmodell NiGEM zu kleineren Effekten für Deutschland. Die „Wahrheit“ könnte in der Mitte liegen. Wenig überraschend ist, dass die Multiplikatoren bei isolierter Betrachtung des deutschen Ausgabenprogramms kleiner ausfallen als bei Berücksichtigung sämtlicher europäischer Programme. Wie zuvor ist zu berücksichtigen, dass die kumulativen Ausgaben-Multiplikatoren größer wären, wenn die Produktivitätseffekte staatlicher Infrastrukturausgaben in allen Modellen angemessen modelliert werden könnten. Mögliche Probleme bei der zeitlichen Umsetzung von diskretionären Maßnahmen in fiskalische Impulse werden in den Modellanalysen nicht erfasst.

252. Die mit makroökonomischen Modellen berechneten Multiplikator-Effekte der Ausgabenprogramme weichen in einzelnen Perioden und auch insgesamt zum Teil beträchtlich voneinander ab. Dies erklärt sich durch **unterschiedliche modellspezifische Annahmen**, vor allem die Modellierung der Erwartungsbildung und der Außenhandelsverflechtung. Modelle mit einer vorausschauenden Erwartungsbildung kommen in der Regel zu geringeren Multiplikator-Wirkungen. Konsumenten und Investoren antizipieren von Beginn an, dass kreditfinan-

zierte staatliche Ausgabenprogramme zukünftig zu höheren Steuern und einem Anstieg der langfristigen Zinsen führen. Als Konsequenz gehen ab Ankündigung oder Implementierung der Konjunkturprogramme die privaten Konsumausgaben und die Investitionen zurück und konterkarieren den Anstieg der staatlichen Ausgaben. Dies gilt etwa für das neukeynesianische NiGEM-Modell und das Makromodell von Smets und Wouters (2003).

Im Gegensatz dazu wird in Fagan et al. (2005) unterstellt, dass die Konsumentscheidungen der Haushalte nur vom laufenden, nicht aber auch vom in der Zukunft erwarteten Einkommen abhängen. Dementsprechend nehmen die Konsumausgaben und ebenso die Investitionen mit höheren Staatsausgaben zu und die Multiplikator-Effekte sind zunächst größer Eins. Allerdings wird dies von einem umso stärkeren Rückgang von Konsumausgaben und Investitionen nach Auslaufen der Konjunkturprogramme begleitet, sodass die kumulativen Multiplikatoren der unterschiedlichen Modelle weniger stark voneinander abweichen als die Anstoß-Multiplikatoren. Die Multiplikator-Effekte werden daneben auch von der Modellierung der Außenhandelsstruktur beeinflusst. Tendenziell fallen sie umso schwächer aus, je mehr Handelsregionen explizit in die Modellierung eingehen, da dann die Sickerverluste nationaler Konjunkturprogramme zunehmen werden. Dies erklärt, warum NiGEM bei der isolierten Betrachtung des deutschen Konjunkturprogramms zu signifikant geringeren Effekten kommt als das Modell von Taylor (1993) und das RWI-Modell.

Schaubild 33

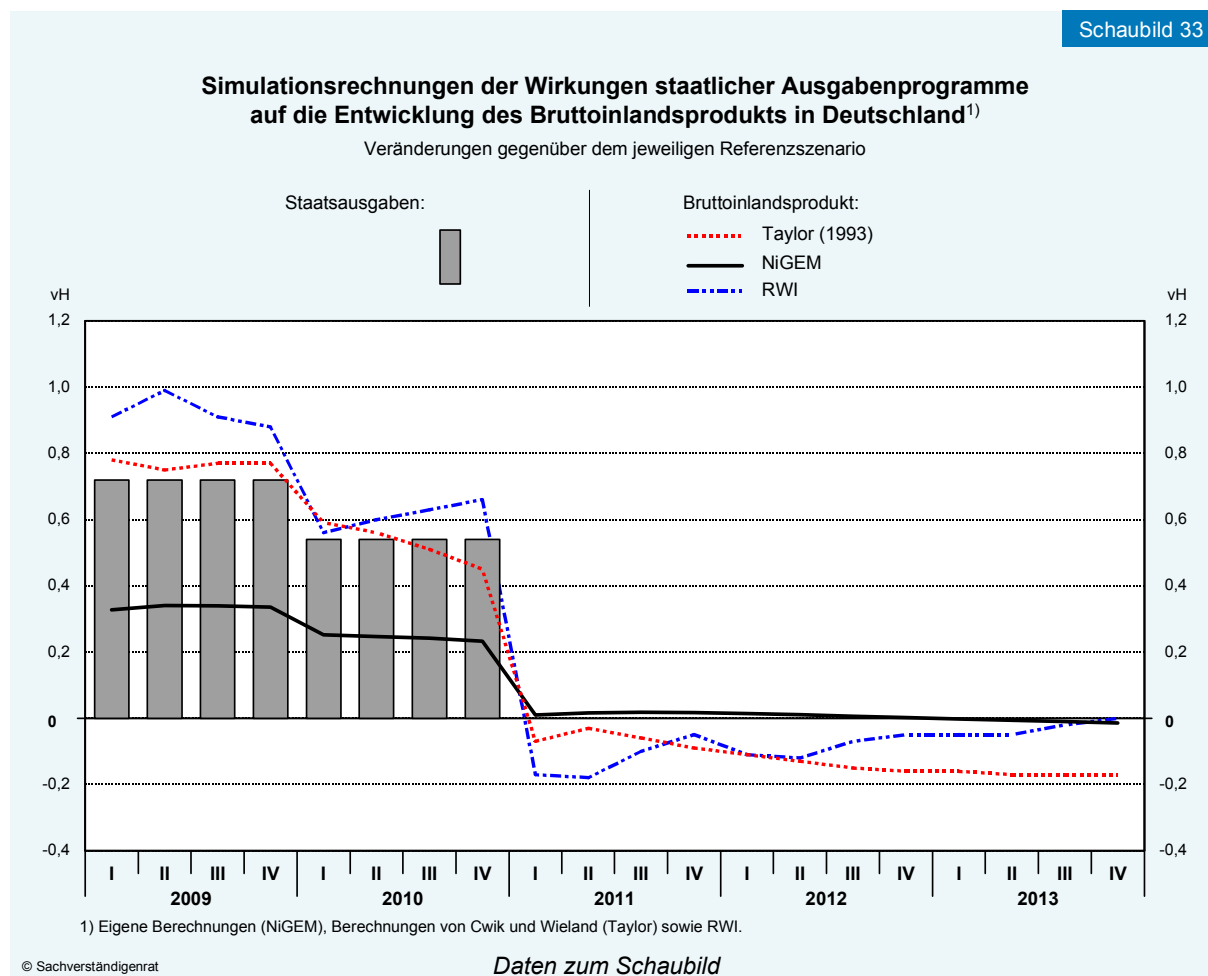


Tabelle 24

Ausgaben-Multiplikatoren der staatlichen Konjunkturprogramme in Deutschland¹⁾

Modell	2009				2010				2009	2010	2011	2012	2013
	Quartale				Quartale				Jahre				
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	Kumulative Multiplikatoren				
Taylor (1993)	1,09	1,04	1,07	1,07	1,08	1,04	0,94	0,83	1,07	1,03	0,98	0,87	0,73
NiGEM	0,46	0,47	0,47	0,47	0,47	0,46	0,45	0,43	0,47	0,46	0,47	0,48	0,47
RWI	1,27	1,38	1,26	1,23	1,03	1,12	1,16	1,21	1,28	1,22	1,12	1,05	1,02

1) Eigene Berechnungen (NiGEM), Berechnungen von Cwik und Wieland (Taylor) sowie RWI.

Daten zur Tabelle

II. Konsolidierung der öffentlichen Haushalte: Zurück auf „Los“

253. Die Bundesregierung hat mit zuvor kaum vorstellbaren Beträgen die Finanzmärkte und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert. Das war alles in allem richtig. Konsequenz ist aber eine **dramatisch ansteigende Staatsverschuldung**, die die in den vergangenen Jahren erzielten Konsolidierungsfortschritte zunichte gemacht und die Konsolidierungspläne für den Bundeshaushalt über den Haufen geworfen hat. Aufgrund wegbrechender Steuereinnahmen bei gleichzeitig zunehmenden öffentlichen Ausgaben werden die staatlichen Finanzierungsdefizite stark zunehmen und in den nächsten Jahren die im EG-Vertrag festgelegte Obergrenze von 3 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt erheblich übersteigen. Auch die Schuldenstandsquote wird in den kommenden Jahren bei über 80 vH und damit weit über der im EG-Vertrag spezifizierten Referenzgröße von 60 vH liegen.

Die überwiegend krisenbedingte Ausweitung der Staatsverschuldung war letztlich ohne Alternative, sie darf aber nicht zum Dauerzustand werden. Deshalb ist es zu begrüßen, dass mit der Schuldenbremse eine grundgesetzlich verankerte Regelung zur Begrenzung der staatlichen Neuverschuldung in Kraft getreten ist. Die dadurch vorgegebene Rückführung der strukturellen Neuverschuldung während eines Übergangszeitraums erfordert einen neuen, entschlossenen Anlauf zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Eine Begrenzung der langfristigen Nettokreditaufnahme ist aber auch auf Grund von Wachstums- und (intergenerativen) Verteilungsüberlegungen geboten. Die Rückführung einer dauerhaften staatlichen Neuverschuldung kann letztlich nur über eine Kürzung staatlicher Ausgaben oder die Erhöhung von Steuern und Abgaben gelingen. Allein durch wirtschaftspolitisch induziertes Wachstum lässt sich die Konsolidierungsaufgabe nicht bewältigen. Grundsätzlich sind Ausgabenkürzungen Steuererhöhungen vorzuziehen. Der Konsolidierungsbedarf ist aber gewaltig. Wenn die erforderlichen Ausgabenkürzungen nicht durchgesetzt werden können, wird die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht ohne höhere Steuern gelingen. Wenn die Steuern schon erhöht werden müssen, ist eine weitere Erhöhung des regulären Umsatzsteuersatzes unter Wachstumsaspekten die beste Lösung. Sie ist auch unter Verteilungsgesichtspunkten vertretbar.

254. In der **Rückführung der staatlichen Neuverschuldung** sieht der Sachverständigenrat die größte finanzpolitische Herausforderung der neuen Legislaturperiode. Eine Nettotilgung

des staatlichen Schuldenstands ist weniger vordringlich. Bei Stabilisierung des Schuldenstands wird sich die Schuldenstandsquote mit einem wachsenden Bruttoinlandsprodukt automatisch verringern. Gemessen an der Wirtschaftskraft werden dann auch die aus der Staatsverschuldung resultierenden Belastungen zurückgehen.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009 wird die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung zwar erwähnt; es finden sich allerdings keinerlei konkrete Ausführungen dazu, wie diese Aufgabe bewältigt werden soll. Das ist mehr als unbefriedigend.

1. Die aktuelle Lage: Öffentliche Haushalte im Jahr 2009

255. Es sah alles so gut aus: In den Jahren 2007 und 2008 wiesen die staatlichen Haushalte Überschüsse in Höhe von 4,7 Mrd Euro und 1,0 Mrd Euro auf. Neben der ab Mitte des Jahres 2005 einsetzenden positiven konjunkturellen Entwicklung war das vor allem auf die Erhöhung des Umsatzsteuersatzes um drei Prozentpunkte zum 1. Januar 2007, aber auch auf ein moderates Ausgabenwachstum zurückzuführen. Unter den Gebietskörperschaften wies lediglich der Bundeshaushalt noch ein beträchtliches Finanzierungsdefizit aus, das aber bis zum Jahr 2011 abgebaut werden sollte. Ebenso hatte sich die für die langfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte entscheidende **strukturelle Defizitquote** mit 0,3 vH im Jahr 2007 und 1,0 vH im Jahr 2008 gegenüber den Höchstständen zu Beginn des Jahrzehnts von mehr als 3 vH in Relation zum nominalen Produktionspotenzials beträchtlich verringert und einem dauerhaft akzeptablen Niveau angenähert.

Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise ist das alles Makulatur. Das **gesamtstaatliche Defizit** wird – in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – im Jahr 2009 bei 3,0 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt liegen. Davon entfällt mit 1,7 Prozentpunkte der größte Teil auf den Bund; die Länder steuern 0,9 Prozentpunkte bei. Demgegenüber fällt das Defizit der Sozialversicherung geringer aus und die Gemeinden weisen sogar einen ausgeglichenen Haushalt auf.

Ursächlich für den starken Anstieg der staatlichen Defizitquote waren einerseits die sich durch den konjunkturbedingten Rückgang der Steuereinnahmen und den Anstieg der Staatsausgaben automatisch, das heißt ohne finanzpolitische Eingriffe, ergebenden Defizite. Der auf die automatischen Stabilisatoren zurückgehende Teil der Defizitquote kann mit etwas mehr als 1 vH des Bruttoinlandsprodukts angesetzt werden und fällt aufgrund einer vergleichsweise günstigen Entwicklung wichtiger Bemessungsgrundlagen in diesem Jahr niedriger aus, als es gängige Faustformeln erwarten ließen. Der restliche Teil der Defizitquote ist auf diskretionäre Maßnahmen der Bundesregierung im Rahmen der Konjunkturpakete I und II oder anderer gesetzgeberischer Maßnahmen zurückzuführen. Rechnet man ausgaben- und einnahmeseitige Einmalmaßnahmen heraus, liegt die strukturelle Defizitquote in diesem Jahr bei rund 2,1 vH.

Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben

256. In der Summe gingen die **staatlichen Einnahmen** im Jahr 2009 um 2,3 vH zurück (Tabelle 25). Hauptverantwortlich für den Rückgang war die Entwicklung der **Steuereinnahmen**, die um 4,6 vH sanken (Anhang V Tabelle 23*). Insbesondere bei den gewinnabhängigen Steuern waren in diesem Jahr scharfe Aufkommensrückgänge zu verzeichnen. Bei der Abgeltungsteuer wurde der Steuersatz der ehemaligen Zinsabschlagsteuer von 30 vH auf 25 vH reduziert; daneben sorgte die Zinsentwicklung für Mindereinnahmen. Ebenfalls von dramatischen Einbrüchen betroffen waren die Körperschaftsteuer- und Gewerbesteuererinnahmen, wobei der Aufkommensrückgang aufgrund der gewinnunabhängigen Komponenten bei der Gewerbesteuer mit 15,5 vH weniger deutlich ausfiel als bei den Körperschaftsteuereinnahmen, die um 53,1 vH zurückgingen. Neben geringeren Vorranszahlungen als Folge niedrigerer Gewinne in diesem Jahr belasteten auch Erstattungen aus dem vorangegangenen Jahr das Körperschaftsteueraufkommen. Befristete Steuerrechtsänderungen – wie zum Beispiel die Wiedereinführung der degressiven Abschreibung oder Lockerungen bei den Mantelkaufregelungen und der Zinsschranke – wirkten sich ebenfalls aufkommensmindernd aus. Als relative Stütze erwiesen sich dagegen die Einnahmen aus der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer, deren Bemessungsgrundlagen sich vergleichsweise günstig entwickelten. Dagegen stiegen in der Gesamtbetrachtung die Einnahmen aus **Sozialversicherungsbeiträgen** mit einer Rate von 0,8 vH – nicht zuletzt aufgrund von Beitragssatzerhöhungen im ersten Halbjahr und einer noch stabilen Beschäftigungsentwicklung – leicht an (Ziffern 299 ff.).

257. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die **Ausgaben des Staates** um 4,4 vH. Dieser Anstieg war sowohl auf konjunkturelle Effekte als auch auf diskretionäre Maßnahmen zurückzuführen. Dabei waren bei den meisten bedeutenden Ausgabenpositionen beträchtliche Zuwächse zu beobachten. So expandierten die staatlichen Arbeitnehmerentgelte mit einer Rate von 2,8 vH. Ein sprunghafter Anstieg von 9,0 vH war in diesem Jahr bei den Subventionen zu verzeichnen. Verantwortlich dafür war der vollständige Erlass der Arbeitgebersozialversicherungsbeiträge, wenn die Kurzarbeit mehr als sechs Monate andauert oder mit Qualifizierungsmaßnahmen für die Beschäftigten verbunden ist. Die monetären Sozialleistungen wurden im Jahr 2009 mit 5,1 vH massiv erhöht. Die im Herbst 2008 beschlossene Kindergelderhöhung um 10 Euro und ab dem dritten Kind um 16 Euro verursachte Mehrausgaben von 2,3 Mrd Euro. Im Frühjahr wurde Eltern zudem eine Einmalzahlung („Kinderbonus“) in Höhe von 100 Euro je Kind gewährt, die Ausgabensteigerungen in Höhe von 1,8 Mrd Euro nach sich zog. Die Leistungen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende nahmen aufgrund des schlechten wirtschaftlichen Umfelds und der Erhöhung des Regelsatzes um 5,4 vH zu. Besonders kräftige Ausgabenzuwächse von 0,4 Mrd Euro im Jahr 2008 auf 3,9 Mrd Euro in diesem Jahr waren beim Kurzarbeitergeld zu verzeichnen. Auch die Ausgaben für das Arbeitslosengeld stiegen mit 20,5 vH stark an. Zuwächse in Höhe von 4,9 vH oder 9,1 Mrd Euro waren in diesem Jahr bei den sozialen Sachleistungen zu beobachten.

Schließlich nahmen die Investitionsausgaben des Staates kräftig um 7,1 vH zu. Bereits im Konjunkturpaket I wurde eine Ausweitung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen beschlossen. Diese wurden im Konjunkturpaket II nochmals massiv aufgestockt, indem ein Investitions- und Tilgungsfonds als Sondervermögen eingerichtet wurde, der 10 Mrd Euro vom Bund

und 3,3 Mrd Euro von den Ländern erhält, um in den nächsten beiden Jahren kommunale Investitionen zu finanzieren. Daneben weitet der Bund im Rahmen des Investitions- und Tilgungsfonds seine Investitionen nochmals um 4 Mrd Euro in den nächsten beiden Jahren aus. Da Investitionsausgaben in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als ausgabenwirksam gebucht werden, sobald eine Verbindlichkeit entsteht, kommt es in diesem Zusammenhang auf den Abruf von Mitteln nicht an.

Tabelle 25

Einnahmen und Ausgaben des Staates¹⁾²⁾

Art der Einnahmen und Ausgaben	2006	2007	2008	2009 ³⁾	2006	2007	2008	2009 ³⁾
	Mrd Euro				Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH			
Einnahmen, insgesamt	1 016,4	1 065,3	1 091,8	1 066,3	+ 4,1	+ 4,8	+ 2,5	- 2,3
davon:								
Steuern	530,6	576,3	592,6	565,1	+ 7,6	+ 8,6	+ 2,8	- 4,6
davon:								
Direkte Steuern	250,1	270,8	281,2	260,7	+ 9,9	+ 8,3	+ 3,8	- 7,3
Indirekte Steuern	280,5	305,5	311,4	304,3	+ 5,6	+ 8,9	+ 1,9	- 2,3
Sozialbeiträge	400,0	399,8	408,1	411,5	+ 0,9	- 0,0	+ 2,1	+ 0,8
Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen	62,4	65,5	66,2	67,2	+ 5,5	+ 4,9	+ 1,1	+ 1,5
Sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers	23,4	23,7	24,9	22,6	- 14,1	+ 1,4	+ 5,2	- 9,3
Ausgaben, insgesamt	1 054,5	1 060,7	1 090,8	1 138,4	+ 0,4	+ 0,6	+ 2,8	+ 4,4
davon:								
Vorleistungen	98,2	101,2	106,6	113,0	+ 2,9	+ 3,1	+ 5,3	+ 6,0
Arbeitnehmerentgelt	167,9	168,4	172,1	177,0	- 0,6	+ 0,3	+ 2,2	+ 2,8
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	65,5	67,3	67,1	64,3	+ 4,6	+ 2,7	- 0,3	- 4,1
Subventionen	27,7	27,6	28,0	30,5	+ 1,3	- 0,2	+ 1,4	+ 9,0
Monetäre Sozialleistungen	426,8	418,6	421,6	443,3	- 0,7	- 1,9	+ 0,7	+ 5,1
Soziale Sachleistungen	171,6	178,2	185,8	194,9	+ 2,5	+ 3,8	+ 4,2	+ 4,9
Sonstige laufende Transfers	35,3	36,5	40,3	44,6	- 0,4	+ 3,2	+ 10,4	+ 10,7
Vermögenstransfers	30,4	29,9	33,2	32,1	- 12,2	- 1,6	+ 11,0	- 3,4
Bruttoinvestitionen	32,4	34,3	37,4	40,1	+ 7,0	+ 6,0	+ 9,1	+ 7,1
Sonstige ⁴⁾	- 1,4	- 1,4	- 1,3	- 1,3	X	X	X	X
Finanzierungssaldo	- 38,1	4,7	1,0	- 72,1	X	X	X	X
Finanzierungssaldo (vH)⁵⁾	- 1,6	0,2	0,0	- 3,0	X	X	X	X

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Der Finanzierungssaldo entspricht im Wesentlichen dem Wert in der für den Vertrag von Maastricht relevanten Abgrenzung, allerdings werden dort im Unterschied zu dem hier ausgewiesenen Finanzierungssaldo Ausgleichszahlungen aufgrund von Swap-Vereinbarungen und Forward Rate Agreements berücksichtigt.

2) Bund, Länder und Gemeinden, EU-Anteile, Sondervermögen und Sozialversicherung. – 3) Eigene Schätzung. – 4) Geleistete sonstige Produktionsabgaben und Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern. – 5) Finanzierungssaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

Daten zur Tabelle

Finanzpolitische Kennziffern

258. Die durch die Finanzkrise hervorgerufenen Belastungen in den öffentlichen Haushalten führten zu einer **Verschlechterung wichtiger finanzpolitischer Kennziffern**. Der Finanzierungssaldo des Staates sank in diesem Jahr um 3,0 Prozentpunkte (Tabelle 26, Seite 178). Dieser Anstieg des Defizits war nicht nur konjunkturell bedingt, da der strukturelle Finanzierungssaldo ebenfalls um 1,1 Prozentpunkte auf nunmehr minus 2,1 vH sank. Dieser Anstieg des strukturellen Defizits ist im Wesentlichen auf die Umsetzung der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zur Pendlerpauschale sowie auf die Steuer- und Abgabentlastungen des Konjunkturpakets II zurückzuführen. Hingegen fließen bei der Kalkulation des strukturellen Finanzierungssaldos Einmalmaßnahmen aus der Bankenkrise, aber auch die im Konjunktur-

paket II enthaltene Abwrackprämie und der Kinderbonus, nicht ein. Mit Hilfe der Einrichtung des Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ wurden zudem Mittel für investive Maßnahmen in den Jahren 2009 und 2010 bereitgestellt. Gemäß Finanzplanung soll es sich hierbei um Einmaleffekte handeln, da die Investitionsausgaben des Staates im Jahr 2011 sich wieder dem Niveau aus dem Jahr 2008 annähern. Obwohl diesbezüglich berechtigte Zweifel bestehen – schließlich induzieren Investitionsausgaben auch in späteren Perioden Ausgaben für die Instandsetzung und für den Betrieb – wurden die Investitionsausgaben bei der Kalkulation des strukturellen Defizits ebenfalls nicht berücksichtigt.

Tabelle 26

Finanzpolitische Kennziffern¹⁾

vH

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ²⁾
Finanzierungssaldo ³⁾	- 4,0	- 3,8	- 3,3	- 1,6	0,2	0,0	- 3,0
Struktureller Finanzierungssaldo ⁴⁾	- 3,6	- 3,7	- 2,9	- 1,9	- 0,3	- 1,0	- 2,1
Struktureller Primärsaldo ⁴⁾	- 1,4	- 1,3	- 0,7	0,3	1,5	0,8	- 0,7
Schuldenstandsquote ⁵⁾	63,9	65,7	68,0	67,6	65,0	65,9	71,8
Staatsquote ⁵⁾	48,5	47,1	46,8	45,4	43,7	43,7	47,5
Abgabenquote ⁶⁾	40,0	39,1	39,1	39,5	39,7	39,6	40,2
Steuerquote ⁷⁾	22,8	22,2	22,5	23,3	24,2	24,3	24,0
Sozialbeitragsquote ⁷⁾	17,2	16,8	16,6	16,2	15,5	15,3	16,1
Zins-Steuer-Quote ⁸⁾	13,3	13,0	12,7	12,3	11,7	11,3	11,4

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Eigene Schätzung.– 3) Finanzierungssaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 4) Um konjunkturelle Einflüsse und transitorische Effekte bereinigter Finanzierungssaldo/Primärsaldo in Relation zum Produktionspotenzial in jeweiligen Preisen; Primärsaldo: Finanzierungssaldo ohne Saldo aus geleisteten Vermögenseinkommen (Zinsausgaben) und empfangenen Vermögenseinkommen.– 5) Schulden (in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht)/Ausgaben des Staates in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 6) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU und tatsächliche Sozialbeiträge in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 7) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer sowie Steuern an die EU/tatsächliche Sozialbeiträge in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.– 8) Zinsausgaben in Relation zu den Steuern.

Daten zur Tabelle

259. Die **Schuldenstandsquote** nahm in diesem Jahr sprunghaft auf 71,8 vH zu. Der deutliche Anstieg war zum einen dem Rückgang des nominalen Bruttoinlandsprodukts geschuldet; zum anderen erhöhte der Finanzierungssaldo den Zähler der Schuldenstandsquote. Allerdings ist dieser Wert eher eine untere Schranke, da die zu erwartenden Verluste aus einzelnen Stützungsmaßnahmen gegenüber dem Finanzsektor nicht vollständig in der Schuldenstandsquote erfasst werden. Die **Zins-Steuer-Quote**, die die geleisteten Zinszahlungen in Relation zu den Steuereinnahmen setzt, erhöhte sich aufgrund der Steuerausfälle ebenfalls leicht auf 11,4 vH. Obwohl bei den Einnahmen aus Steuern in diesem Jahr Aufkommensrückgänge beobachtet werden konnten, verringerte sich die **Steuerquote** nur geringfügig, da der Nenner der Quote – das nominale Bruttoinlandsprodukt – ebenfalls deutlich rückläufig war. Aus demselben Grund nahm die Sozialbeitragsquote kräftig zu.

2. Die längerfristige Perspektive: Erheblicher Konsolidierungsbedarf

260. Die Finanz- und Wirtschaftskrise wird die öffentlichen Haushalte weit über das Jahr 2009 hinaus belasten. Ohne entschlossene Haushaltskonsolidierung wären die Aussichten wahrhaft bedrückend. So geht die Europäische Kommission davon aus, dass die Schuldenstandsquoten bei unveränderter Finanzpolitik in Deutschland bis zum Jahr 2020 bis auf 100 vH und im Durchschnitt der EU-Länder auf 125 vH ansteigen könnten. Dies würde mit enormen Belastungen der zukünftigen Generationen und mit Wachstumseinbußen verbunden sein, die es zu vermeiden gilt. An einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte führt in der neuen Legislaturperiode kein Weg vorbei.

Haushaltskonsolidierung: Strukturelle Finanzierungsdefizite reduzieren

261. Über die gesamte neue Legislaturperiode sind die staatlichen Finanzierungsdefizite gewaltig. Allein für das kommende Jahr prognostiziert der Sachverständigenrat ein gesamtstaatliches Defizit in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in Höhe von 124,9 Mrd Euro. Nach der im Juli 2009 vom Finanzplanungsrat behandelten mittelfristigen Finanzplanung weisen die öffentlichen Haushalte im Zeitraum von 2011 bis 2013 insgesamt mehr als 300 Mrd Euro Defizite aus. Diese gigantischen Beträge geben aber nicht den eigentlichen Konsolidierungsbedarf an. Dies wäre nur dann der Fall, wenn man jegliche öffentliche Kreditaufnahme verbieten würde. Ein solches Verbot wäre wegen prozyklischer Effekte aber ökonomisch unsinnig. Sinnvoll kann sich eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nur auf eine **Reduzierung der strukturellen staatlichen Defizite** beziehen. Dazu sind die tatsächlichen Finanzierungsdefizite um die rein konjunkturell bedingte Neuverschuldung zu bereinigen. Strukturelle Defizite erhöhen den staatlichen Schuldenstand und die daraus resultierenden Zinsbelastungen dauerhaft. Konjunkturbedingte Defizite und Überschüsse hingegen gleichen sich über den Zyklus hinweg mehr oder weniger aus und lassen den Schuldenstand mittelfristig unverändert.

Die strukturellen staatlichen Defizite stellen den Ausgangspunkt und gleichzeitig – wollte man sie auf Null reduzieren – die Obergrenze für die Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs für die öffentlichen Haushalte dar. Nach der vom Finanzplanungsrat beschlossenen Finanzplanung belaufen sich die strukturellen Defizite für die Jahre 2010 bis 2013 zusammen genommen (und ohne Diskontierung) auf über 280 Mrd Euro. Angesichts der Unsicherheiten über die zukünftige Entwicklung und bestimmter Randwertprobleme bei der Konjunkturbereinigung handelt es sich dabei um eine ungefähre Größenordnung.

262. Von vornherein ist keineswegs klar, wie stark die strukturellen Defizite zurückgeführt werden sollen. Die primären Wirkungen einer langfristigen Nettokreditaufnahme bestehen – vorausgesetzt, der Zinssatz auf die öffentliche Schuld übersteigt die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts – in einer **intergenerativen Umverteilung** zu Lasten zukünftiger Generationen. Diese Lastverschiebung in die Zukunft geht vorübergehend oder dauerhaft mit einem geringeren gesamtwirtschaftlichen Wachstum einher. Umverteilungsfragen, insbesondere solche intergenerativer Art, sind immer mit wissenschaftlich nicht stringent begründbaren Werturteilen verbunden. Insofern besteht eine gewisse Willkür bei der Festlegung des „richtigen“,

das heißt des anzustrebenden Niveaus des strukturellen Finanzierungssaldos. Der Sachverständigenrat hat sich in seiner Expertise „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ (2007) für eine **investitionsorientierte Verschuldung** ausgesprochen, bei der die staatlichen Nettoinvestitionen eine Obergrenze für die langfristig zulässigen strukturellen Finanzierungsdefizite darstellen. Dann besteht eine gewisse intertemporale Äquivalenz zwischen den Vermögenszuwächsen, die aus den öffentlichen Investitionen resultieren, und den Belastungen, die auf die Kreditaufnahme zur Finanzierung dieser Vermögenszuwächse zurückzuführen sind. Per Saldo käme es so zumindest zu keiner durch die öffentliche Verschuldung bedingten weiteren Umverteilung zu Lasten zukünftiger Generationen.

263. Auf Vorschlag der **Föderalismuskommission II** hat sich die Bundesregierung für eine andere Form der Begrenzung der langfristigen, strukturellen Neuverschuldung entschieden, die mittlerweile vom Deutschen Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurde und im Jahr 2011 in Kraft tritt. Die Neufassung von Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz bestimmt, dass die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen sind. Nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz bedeutet dieser „grundsätzliche“ Haushaltsausgleich für den Bund, dass die strukturelle Neuverschuldung ab dem Jahr 2016 einen Wert von 0,35 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten darf. Während einer Übergangsphase kann von dieser Obergrenze abgewichen werden. In § 9 von Artikel 2 des „Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform“ ist für den Bund in der Zeit von 2011 bis 2016 ein Defizitabbaupfad derart vorgegeben, dass das strukturelle Defizit des Haushaltsjahres 2010 „in gleichmäßigen Schritten“ zurückgeführt wird, sodass im Jahr 2016 die Obergrenze von 0,35 vH erreicht wird. Während von diesem Defizitabbaupfad durch einfachgesetzliche Regelungen abgewichen werden kann, ist eine Änderung der Obergrenzen für die strukturellen Defizite nur über eine erneute Novellierung des Grundgesetzes möglich.

Für neue Sondervermögen sind nach Streichung des bisherigen Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz keine eigenen Kreditermächtigungen mehr zugelassen. Damit wird ab dem Jahr 2011 der in der Vergangenheit mitunter genutzten Möglichkeit, „Schattenhaushalte“ aufzustellen, ein Riegel vorgeschoben. Laut Koalitionsvertrag will die neue Bundesregierung aber noch für das Jahr 2010 – also kurz bevor solche Buchungen untersagt werden – die Einrichtung eines Sondervermögens für Zuschüsse zur Arbeitslosen- und Krankenversicherung prüfen.

264. Für die **Bundesländer** gelten noch **strengere Verschuldungsregeln**, indem ab dem Jahr 2020 eine strukturelle Neuverschuldung völlig ausgeschlossen ist. Allerdings wurde darauf verzichtet, allen Bundesländern einen konkreten Defizitabbaupfad vorzugeben. Bundesländer mit besonderer Haushaltsanspannung erhalten zwischen den Jahren 2011 und 2019 Konsolidierungshilfen, die aber nur ausgezahlt werden, wenn die bestehenden Defizite tatsächlich abgebaut werden. Dies soll von einem neu eingerichteten Stabilitätsrat überwacht werden.

Für die Gemeinden und die Sozialversicherungen wurden keine eigenständigen Verschuldungsgrenzen fixiert. Zur Begründung wird auf die Verantwortung von Bund und Ländern für die Einhaltung der europäischen Defizitbegrenzungen auch für diese staatlichen Ebenen ver-

wiesen. Dadurch besteht die Gefahr, dass es zu einer Verlagerung von Lasten auf die sozialen Sicherungssysteme kommt.

Die Begrenzung der strukturellen Neuverschuldung im Rahmen der neuen verfassungsrechtlichen Verschuldungsregeln ist etwas strenger als die Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Danach liegen tragfähige öffentliche Finanzen dann vor, wenn die strukturellen Defizite in gesamtstaatlicher Betrachtung 0,5 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten.

265. Da für die Bundesländer keine Vorgaben über den Defizitabbau bis zum Jahr 2020 gemacht wurden, kann nur für den **Bund** eine genauere Quantifizierung des aus der Einhaltung der neuen Schuldenregel resultierenden **Konsolidierungsbedarfs** vorgenommen werden (Tabelle 27, Seite 182). Dazu werden im Folgenden die auf der Sitzung des Finanzplanungsrates im Juli 2009 vorgelegten Projektionen verwendet. Auch wenn diese nicht mehr ganz aktuell sind, erlauben sie doch eine ungefähre Einschätzung des Konsolidierungsbedarfs.

Nach diesen Angaben beläuft sich die strukturelle Defizitquote des Bundes im Jahr 2010 auf rund 1,6 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. In der Finanzplanung wird zwischen 2011 und 2013 von einer jährlichen Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von $3\frac{1}{4}$ vH ausgegangen. Bei einer in der Zeit konstanten Preissteigerungsrate von 1,8 vH entspricht dies einer Wachstumsrate des Produktionspotenzials von 1,4 vH. Dies ist eine vergleichsweise optimistische Annahme. So lag die durchschnittliche Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts zwischen 1995 und 2008 bei lediglich 2,4 vH. Ohne Anwendung der Schuldenregel wird (implizit) von einer bis zum Jahr 2013 unveränderten strukturellen Defizitquote ausgegangen. Die Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts und die strukturelle Defizitquote des Status quo werden über den Zeitraum der Finanzplanung hinaus bis zum Jahr 2016 fortgeschrieben. Damit lässt sich die absolute Höhe der prognostizierten strukturellen Defizite des Bundes bis zum Jahr 2016 ermitteln.

Durch die im Grundgesetz verankerte Schuldenbegrenzung ist für das Jahr 2016 eine maximale strukturelle Defizitquote von 0,35 vH vorgegeben. Bei den angenommenen Parameterkonstellationen entspricht dies einem strukturellen Finanzierungssaldo des Bundes von 10 Mrd Euro. Verglichen mit der Entwicklung der strukturellen Defizite bei Fortschreibung des Status quo bedeutet dies im Jahr 2016 einen unabweisbaren Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt von 37 Mrd Euro. Mit einer Kürzung der für das Jahr 2016 fortgeschriebenen Ausgaben des Bundes um mehr als 10 vH wäre das eine nicht zu bewältigende und völlig unrealistische Konsolidierungsaufgabe. Deshalb ist es richtig, dass dieser Konsolidierungsbetrag im Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform über die Zeit gestreckt wird und die strukturelle Defizitquote des Jahres 2010 von 1,6 vH zwischen 2011 und 2016 in gleichen Schritten abzubauen ist. Die zulässigen strukturellen Defizitquoten reduzieren sich dann jährlich um 0,21 Prozentpunkte. Aus der Differenz zu den sich ohne Berücksichtigung der Schuldenbremse ergebenden strukturellen Defiziten ergibt sich nach Umrechnung der jährliche Konsolidierungsbedarf in Mrd Euro. Im Jahr 2011 müsste dann ein dauerhafter Konsolidierungsbetrag

von 6 Mrd Euro erzielt werden, der jedes Jahr bis zum Jahr 2016 durchschnittlich um weitere, wiederum dauerhaft wirkende 6 Mrd Euro aufzustocken wäre.

Tabelle 27

**Konsolidierungsbedarf des Bundes bis 2016
durch die Schuldenbremse¹⁾**

Jahr ²⁾	Strukturelles Defizit				Konsolidierungsbedarf ³⁾		Nachrichtlich:
	Status quo		bei Einhaltung der Schuldenbremse		im laufenden Jahr	zusätzlich gegenüber Vorjahr	Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen
	vH	Mrd Euro	vH	Mrd Euro	Mrd Euro		
2010	1,6	39	1,6	39	–	–	2 388
2011	1,6	40	1,4	34	6	6	2 466
2012	1,6	42	1,2	30	12	6	2 547
2013	1,6	43	1,0	26	17	5	2 631
2014	1,6	44	0,8	21	24	7	2 717
2015	1,6	46	0,6	15	30	6	2 806
2016	1,6	47	0,35	10	37	7	2 898

1) Gerundete Werte.– 2) Bis 2013 Finanzplanung des Bundes (Stand: August 2009), ab 2014 eigene Fortschreibung.– 3) Lesehilfe: Im Jahr 2011 beträgt der Konsolidierungsbedarf 6 Mrd Euro, im Jahr 2012 zusätzlich 6 Mrd Euro, sodass sich insgesamt ein Konsolidierungsbedarf gegenüber dem Status quo von 12 Mrd Euro ergibt.

Daten zur Tabelle

Die tatsächlich zur Konsolidierung des Bundeshaushalts notwendigen Beträge fallen noch höher aus. Nicht berücksichtigt wurden bislang etwa die bereits beschlossenen Mehrausgaben für Forschung und Bildung für die zweite Programmphase des Hochschulpakts und für die Fortsetzung der Exzellenzinitiative. Allein für die Jahre 2011 bis 2013 führt dies beim Bund zu einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf von 2,4 Mrd Euro. Außer Ansatz bleiben schließlich die im Koalitionsvertrag in Aussicht gestellten Steuersenkungen, die die öffentlichen Haushalte im Laufe der Legislaturperiode zusätzlich mit mindestens 24 Mrd Euro pro Jahr belasten.

Konsolidierungserfordernisse bei den Bundesländern sind bei diesen Berechnungen noch nicht berücksichtigt.

266. Auch wenn naturgemäß große Unsicherheit über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung besteht und die den Berechnungen zugrundeliegenden Annahmen bis zu einem gewissen Grad willkürlich sind, ist doch eines sicher: Die öffentlichen Haushalte stehen bis Mitte des nächsten Jahrzehnts unter erheblichem Konsolidierungsdruck; die Finanzminister in Bund und Ländern sind um ihre geradezu herkulesianische Konsolidierungsaufgabe nicht zu beneiden.

267. Im Grundsatz ist dieser Konsolidierungsbedarf bekannt. Ein „Kassensturz“ war dazu nicht notwendig. In seiner Finanzplanung bis zum Jahr 2013 hat der Bund als Gegenfinanzierung für diesen Konsolidierungsbedarf (und einige weitere Maßnahmen) bereits globale Minderausgaben von 7,2 Mrd Euro, 12,8 Mrd Euro und 20,6 Mrd Euro in den Jahren 2011, 2012

und 2013 in die mittelfristige Haushaltsplanung eingestellt. Globale Minderausgaben sind vom Parlament bei der Verabschiedung des Bundeshaushalts beschlossene pauschale Ausgabenkürzungen. Sie zwingen die Bundesregierung zu Einsparungen, überlassen es aber ihr, welche Ausgaben genau gekürzt werden. Globale Minderausgaben werden dann angesetzt, wenn man einen unabweisbaren Handlungsbedarf erkennt, aber noch nicht weiß oder aber nicht ausweisen will, welche Ausgaben gekürzt oder Einnahmen erhöht werden sollen.

268. Unter Berücksichtigung dieser Konsolidierungserfordernisse sind in der neuen Legislaturperiode nach Angaben des Finanzplanungsrates die folgenden **finanzpolitischen Kennziffern** zu erwarten (Tabelle 28): Gemäß den Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen wird die Defizitquote voraussichtlich erst im letzten Jahr der Legislaturperiode wieder in der Nähe des Referenzwerts des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts liegen. Die Schuldenstandsquote steigt über die gesamte Legislaturperiode an und wird bis Ende des Jahres 2013 mit 82 vH ihren historischen Höchststand in der Bundesrepublik Deutschland erreichen. Die Staatsquote liegt im Jahr 2010 bei fast 50 vH. Der Staat leitet dann etwa die Hälfte der erwirtschafteten Einkommen in seine Verfügungsgewalt um. Auf Dauer wäre das bei weitem zuviel. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass der starke Anstieg der Quote neben dem konjunkturbedingten Anstieg der staatlichen Ausgaben im Zähler zu einem beträchtlichen Teil auch durch den starken Rückgang des Bruttoinlandsprodukts im Nenner getrieben wurde. Mit Auslaufen der Konjunkturprogramme und einer Erholung der wirtschaftlichen Aktivität bildet sich die Staatsquote allmählich zurück und dürfte am Ende der Legislaturperiode bei 46,5 vH liegen. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die Ausgangswerte für das Jahr 2010 im Vergleich zu den Berechnungen des Sachverständigenrates überhöht sind (Ziffern 101 ff.).

Tabelle 28

Finanzpolitische Kennziffern bei Beachtung der Schuldenbremse¹⁾
vH

	2010	2011	2012	2013
Staatsquote	49 1/2	48	47 1/2	46 1/2
Einnahmequote	43 1/2	43 1/2	43 1/2	43 1/2
Finanzierungssaldo	- 6	- 5 1/2	- 4	- 3
Struktureller Finanzierungssaldo	- 4	- 3	- 2 1/2	- 2
Schuldenstandsquote	79	81	82	82

1) Stand: August 2009; Ausgaben, Einnahmen, Finanzierungssaldo, Schuldenstand in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Quelle: BMF

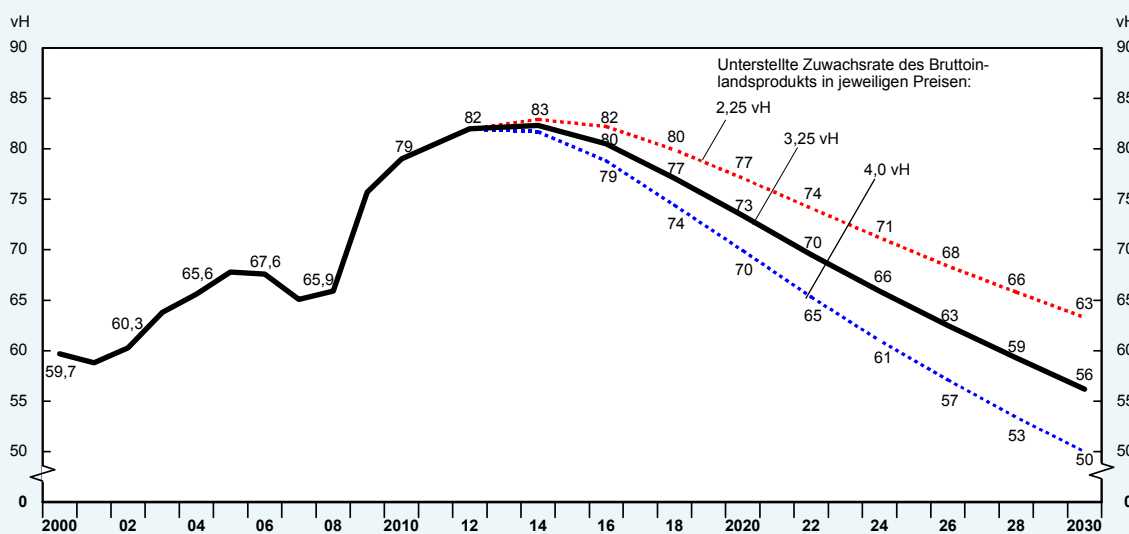
Daten zur Tabelle

269. Die Höhe der staatlichen Schuldenstandsquote bestimmt wesentlich das Ausmaß der intergenerativen Umverteilung. Je höher die Schuldenstandsquote, desto höher sind (bei gegebenem Zinssatz auf die öffentlichen Schuldtitel) die den zukünftigen Generationen durch die Staatsverschuldung aufgebürdeten Belastungen in Relation zur Wirtschaftskraft. Wenn man die zukünftigen Generationen entlasten will, muss man nicht zwangsläufig den Schuldenstand zurückführen, also Staatsschulden per Saldo tilgen; entscheidend ist eine **Reduzierung der Schuldenstandsquote**. Dazu kommt es immer dann, wenn die Nettokreditaufnahme in einer

Periode (betragsmäßig) kleiner ist als die mit der Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts multiplizierte Schuldenstandsquote. Eine nennenswerte Verringerung der Schuldenstandsquote erfordert Zeit. Bis zum Jahr 2013 wird die Schuldenstandsquote voraussichtlich bis auf 82 vH ansteigen, der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo wird dann bei etwa minus 3 vH liegen. Unterstellt man für den Finanzierungssaldo einen bestimmten, durch die Neuregelungen zur Schuldenbremse naheliegenden Entwicklungspfad bis zum Jahr 2016 und darüber hinaus, ergibt sich – je nach angenommener Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts – eine mehr oder weniger starke Reduktion der Schuldenstandsquote (Schaubild 34). Danach wird es bei langfristigen Wachstumsraten des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 3,25 vH bis zum Jahr 2024 dauern, bis die Schuldenstandsquote des Jahres 2008 wieder erreicht wird. Der Referenzwert des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts von 60 vH würde dann erst im Jahr 2028 unterschritten.

Geht man von einer höheren (geringeren) Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 4 vH (2,5 vH) aus, wird der Referenzwert von 60 vH drei Jahre früher (später) erreicht. Die durch die Wirtschaftskrise hervorgerufenen Belastungen werden selbst bei günstiger wirtschaftlicher Entwicklung also nur langsam abgebaut.

Schaubild 34

Langfristige Entwicklung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote¹⁾

1) In der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht. Ab 2009 eigene Berechnungen bei Einhaltung der Schuldenbremse.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

270. Bei angenommenen langfristigen Wachstumsraten des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 2,5 vH, 3,25 vH oder 4 vH und einer Quote des strukturellen Defizits von 0,35 vH würde die Schuldenstandsquote langfristig gegen Werte von 14,0 vH, 10,7 vH beziehungsweise 8,8 vH konvergieren. Angesichts derart niedriger langfristiger Gleichgewichtswerte für die Schuldenstandsquote kann man durchaus fragen, ob die Neuregelung der **Verschuldungsgrenzen** nicht **zu eng gefasst** ist. Dies gilt insbesondere für das völlige Verbot einer strukturellen Verschuldung für die Bundesländer, die ursprünglich auch nicht vorgesehen war. Zu

strenge Regelungen bergen die Gefahr in sich, dass sie nicht einfach gelockert werden, sondern dass stattdessen gleich die grundsätzlich sinnvolle Schuldenbremse aufgegeben wird. Hätte man auf den Vorschlag des Sachverständigenrates einer investitionsorientierten Verschuldung zurückgegriffen, würde sich die langfristige Schuldenstandsquote der staatlichen Nettoinvestitionsquote annähern. Dies würde auf einen plausiblen langfristigen Gleichgewichtswert von 35 vH bis 41 vH hinauslaufen (Expertise 2007).

3. Konsolidierungsstrategien: Harte Einschnitte statt Tagträumereien

271. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte stellt die wichtigste Aufgabe der Finanzpolitik in der neuen Legislaturperiode und darüber hinaus dar. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP stellt dazu treffend fest, dass „mit der Überwindung der Krise ... ein strikter Konsolidierungskurs einsetzen“ muss. Abgesehen von einigen allgemeinen Aussagen fehlen allerdings jegliche Hinweise, wie hoch der zu erwartende **Konsolidierungsbedarf** ist und durch welche **Maßnahmen** die Konsolidierung konkret erfolgen soll. Beides kann man sich einfach klarmachen: Ausgangspunkt der Überlegungen sind die Ausgaben- und Einnahmepfade, die sich ohne die Zwänge der Schuldenbremse ergeben hätten. Letztlich wird sich nicht vermeiden lassen, demgegenüber die **öffentlichen Ausgaben zu kürzen, die Steuern oder Abgaben** zu erhöhen oder beide Wege zu kombinieren. Der Konsolidierungsbedarf verringert sich, wenn die Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts höher ausfallen sollte als in der Finanzplanung unterstellt. Ein höheres Wachstum allein kann die Konsolidierungsaufgabe bei realistischer Betrachtung aber nicht lösen. Konsolidierung erfordert Einschnitte statt Tagträumereien. Eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte muss nicht zwangsläufig kontraktive Effekte mit sich bringen. Ausgabenseitige Konsolidierungen haben sich in der Vergangenheit als erfolgreicher erwiesen als einnahmeseitige. Deshalb sollte die Konsolidierung der Haushalte von Bund und Ländern bei sich verfestigender wirtschaftlicher Erholung ab dem Jahr 2011 vorzugsweise an der Ausgabenseite ansetzen. Sollten zusätzlich Steuererhöhungen erforderlich sein, gehen von einer Erhöhung des regulären Satzes der Umsatzsteuer die geringsten wachstumshemmenden Wirkungen aus. Steuersenkungen ohne solide Gegenfinanzierung sind mit einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht vereinbar.

Tagträumereien: Konsolidierung durch Wachstum und Steuersenkungen

272. Für die Zeit von 2011 bis 2016 besteht schon allein für den Bund ein erheblicher und unabweisbarer Konsolidierungsbedarf. Die Konsolidierungsnotwendigkeit ergibt sich dabei aus der Einhaltung der grundgesetzlichen Neuregelungen zur Schuldenbegrenzung. Dem berechneten Konsolidierungsbedarf von rund 37 Mrd Euro lag die von der Bundesregierung in ihrer Finanzplanung bis zum Jahr 2013 unterstellte Zuwachsrates des nominalen Bruttoinlandsprodukts von jährlich $3\frac{1}{4}$ vH zugrunde.

273. In Politik und Öffentlichkeit scheint die Vorstellung zu bestehen, dass sich die Konsolidierungsaufgabe mit einem höheren Wachstum zu einem großen Teil selbst erledige. Richtig ist daran, dass eine dauerhaft höhere Wachstumsrate über Mehreinnahmen den Druck auf die öffentlichen Haushalte reduziert. Wenn die langfristige Wachstumsrate von $3\frac{1}{4}$ vH auf 4 vH gesteigert werden könnte – bei einer Preissteigerungsrate von 1,8 vH entspräche dies einer

unrealistisch hohen Potenzialwachstumsrate von 2,2 vH –, würde sich der durch die Schuldenbremse vorgegebene Konsolidierungsbedarf des Bundes bei einer groben Überschlagsrechnung von 37 Mrd Euro um maximal ein Drittel verringern. Ein **höheres Wachstum** erleichtert die **Konsolidierungsaufgabe** also, kann sie aber **keinesfalls lösen**. Umgekehrt würde ein geringeres dauerhaftes Wachstum alles noch schwieriger machen. Läge die durchschnittliche Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts ab dem Jahr 2011 bei ihrem langfristigen Vor-Krisen-Wert von etwa 2,5 vH, würde der Konsolidierungsbedarf um etwa ein Drittel höher ausfallen als die im Referenzszenario veranschlagten 37 Mrd Euro. Der Sachverständigenrat geht davon aus, dass eine dauerhaft geringere nominale Wachstumsrate als $3\frac{1}{4}$ vH ab dem Jahr 2011 wahrscheinlicher ist als eine höhere.

274. Während ein höheres Wachstum den Konsolidierungsbedarf reduziert, bewirken Steuersenkungen tendenziell das Gegenteil: Der Konsolidierungsbedarf wird weiter zunehmen. Das wäre nur dann nicht der Fall, wenn Steuersenkungen einen Selbstfinanzierungseffekt von über 100 vH hätten. Man befände sich dann auf dem abfallenden Ast der so genannten Laffer-Kurve. Dafür gibt es aber keinerlei empirische Belege. Selbst unter günstigsten modelltheoretischen Bedingungen beläuft sich der Selbstfinanzierungsgrad von Lohnsteuersenkungen in Deutschland auf maximal 50 vH, mit einem höheren Wert bei einer Reduzierung der Kapitaleinkommensbesteuerung (Trabandt und Uhlig, 2009). Bei realistischer Betrachtung ist allerdings von wesentlich geringeren Selbstfinanzierungseffekten auszugehen. **Steuersenkungen** ohne Gegenfinanzierung **erhöhen definitiv** den **Konsolidierungsbedarf**. Im Koalitionsvertrag ist im Laufe der Legislaturperiode eine steuerliche Entlastung in einem Gesamtvolumen von 24 Mrd Euro bei voller Jahreswirkung angekündigt, die allerdings unter Finanzierungsvorbehalt steht. An keiner Stelle finden sich nachvollziehbare und quantifizierte Gegenfinanzierungsvorschläge. Angesichts der enormen Konsolidierungserfordernisse sind derartige Steuersenkungsversprechen mit einer seriösen Finanzpolitik nicht vereinbar.

Eine geringfügige Reduzierung des Konsolidierungsbedarfs ließe sich allenfalls durch bestimmte **aufkommensneutrale Steuerreformen** erreichen, wenn diese zu einem höheren Wachstum führen. Durch Reduzierung besonders wachstumsfeindlicher Steuern – dazu zählen die Unternehmensteuern sowie die Steuern auf Kapitaleinkünfte – bei gleichzeitiger Erhöhung weniger wachstumsschädlicher Steuern – dies sind vor allem die Umsatzsteuer, aber auch die Lohnsteuer – könnten in der Tat dauerhaft positive Wachstumswirkungen erzielt werden. Von bestimmten anderen steuerlichen Maßnahmen gehen überhaupt keine Wachstumswirkungen aus. Dies gilt etwa für die von den Koalitionsparteien ins Auge gefasste Erhöhung der Kinderfreibeträge, die überdies eine ungleichmäßigere Verteilung der Nettoeinkommen zur Folge hat.

Konsolidierung über die Ausgabenseite oder die Einnahmeseite

275. Auch wenn es die neue Bundesregierung nicht wahr haben will: Ohne harte Einschnitte bei den öffentlichen Ausgaben oder ohne Erhöhungen von Steuern oder anderen Abgaben kann eine Konsolidierung der staatlichen Haushalte nicht gelingen. Grundsätzlich sind Ausgabenkürzungen Steuererhöhungen vorzuziehen. Dafür sprechen theoretische Überlegungen und empirische Erfahrungen.

So ist es ein robustes Ergebnis der **empirischen Literatur**, dass geringere Staatsausgaben das Wirtschaftswachstum eher fördern, während höhere Steuern oder Abgaben in der Tendenz negativ wirken (JG 2002 Ziffern 606 f.; Afonso et al., 2005). Auch kommen aktuelle Studien zu dem Ergebnis, dass an der Ausgabenseite ansetzende Konsolidierungen die Situation der Staatsfinanzen dauerhafter verbessern als Konsolidierungen, die über die Einnahmeseite erfolgten (Europäische Kommission, 2007). Dabei ist es durchaus möglich, dass von ausgaben-seitigen Konsolidierungen expansive Wirkungen ausgehen (Afonso, 2006).

Aus **theoretischer Sicht** spricht für Ausgabenkürzungen, dass sie im Wesentlichen negative Einkommenseffekte bei den Betroffenen hervorrufen. Aufkommensgleiche Steuererhöhungen bewirken eine gleich hohe Verminderung des verfügbaren Einkommens der Steuerpflichtigen, verursachen aber mit den so genannten Zusatzlasten über die primären Einkommenseffekte hinausgehende Wohlfahrtsverluste. Diese Zusatzlasten der Besteuerung steigen zudem in erster Annäherung quadratisch in den Steuersätzen an, sodass Steuersatzerhöhungen insbesondere dann schädlich sind, wenn das Ausgangsniveau der Steuerbelastung hoch ist.

276. Die in der Finanzplanung des Bundes eingestellten globalen Minderausgaben lassen die Schlussfolgerung zu, dass die Große Koalition den durch die Schuldenbremse erzwungenen Konsolidierungsbedarf in der Tat über Ausgabenkürzungen decken wollte. Welche Ausgaben genau gekürzt werden, muss die neue Bundesregierung entscheiden. Im Koalitionsvertrag findet sich dazu wenig Greifbares. Allzu groß sind die Kürzungsspielräume nicht. Ein großer Teil der Ausgaben des Bundes, etwa die Zinsausgaben, ist vertraglich fixiert und kurzfristig nicht beeinflussbar. Die Kürzung anderer Ausgaben, vor allem auf den Bund entfallende Bildungsausgaben oder öffentliche Investitionsausgaben, verbietet sich aus ökonomischer Sicht. Sie sollen richtiger Weise noch erhöht werden (Ziffern 389 ff.). Kürzungen bei den Zuschüssen zu den Sozialversicherungen würden den Bundeshaushalt zwar entlasten, aber den Konsolidierungsbedarf nur auf die Sozialversicherungszweige verschieben.

Zumindest in den ersten Jahren der Legislaturperiode sollte es möglich sein, den unabweisbaren Konsolidierungsbedarf über eine Kürzung der Ausgaben beim Bund zu decken. Ohne Berücksichtigung der angekündigten Steuersenkungen müssten im Jahr 2011 dauerhaft rund 6 Mrd Euro eingespart werden und im darauffolgenden Jahr noch einmal zusätzliche 6 Mrd Euro, im Jahr 2012 also insgesamt 12 Mrd Euro. Für diese beiden Jahre könnte der Konsolidierungsbedarf fast vollständig durch konsequente Umsetzung des von der FDP-Bundestagsfraktion für den Bundeshaushalt 2009 vorgelegten „**Liberalen Sparbuchs 2009**“ erzielt werden. Darin werden für alle Einzelpläne des Bundeshaushalts Sparvorschläge unterbreitet. Sie reichen von der Streichung je einer Staatssekretärs-Stelle in allen Ministerien, über Mittelkürzungen für Sachverständige, Dienstreisen und Öffentlichkeitsarbeit bis hin zur Auflösung von Polizeiorchestern. Das gesamte **Einsparvolumen** wird mit **10,5 Mrd Euro** beziffert. Auf die geforderte Streichung der Staatssekretärs-Stellen wurde bereits verzichtet. Auf die Umsetzung der restlichen Sparvorschläge darf man gespannt sein.

Aber selbst wenn sämtliche Einzelvorschläge des Liberalen Sparbuchs – übertragen auf die Jahre 2011 und 2012 – umgesetzt würden, würden die erzielten Einsparungen nicht einmal die gesamte globale Minderausgabe des Jahres 2012 abdecken.

277. Weitere **Kürzungspotenziale** bieten sich bei den **Finanzhilfen** des Bundes und den **Steuervergünstigungen** an. Dabei ist zunächst festzustellen, dass beim Subventionsabbau in den beiden letzten Legislaturperioden durchaus Fortschritte zu verzeichnen waren. Insbesondere kam es im Anschluss an die im Jahr 2003 vorgelegte „Koch-Steinbrück-Liste“ zu einem Abbau der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Die quantitativ wichtigste Maßnahme war dabei die Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle. Das im Koch-Steinbrück-Plan vorgeschlagene Konsolidierungsvolumen für die Jahre 2004 bis 2006 wurde tatsächlich überschritten, bei den Finanzhilfen sogar deutlich. Etwas verhaltener fällt die Bilanz der Großen Koalition aus. Zwar hat sie die Steuervergünstigungen reduziert (Eigenheimzulage) oder reduzieren wollen (Entfernungspauschale), bei den Finanzhilfen des Bundes sind allerdings keine nennenswerten Konsolidierungsfortschritte festzustellen. Außerdem wurden eine ganze Reihe neuer Begünstigungstatbestände eingeführt. Trotz der erzielten Konsolidierungserfolge besteht sowohl bei den Finanzhilfen als auch den Steuervergünstigungen weiterhin erhebliches Einsparpotenzial.

Um den sich in den folgenden Jahren bis zum Jahr 2016 ergebenden weiteren Konsolidierungszwängen nachzukommen, würde es allerdings nicht einmal ausreichen, wenn **sämtliche grundsätzlich kürzbaren Finanzhilfen** des Bundes vollständig gestrichen würden. Diese wurden in einem vom Institut für Weltwirtschaft erstellten Gutachten für das Jahr 2012 mit rund 23,5 Mrd Euro angesetzt (IfW, 2008). Eingeschlossen wären dabei die Streichung der Zuschüsse des Bundes zur Gesetzlichen Krankenversicherung, an die Träger der Krankenversicherung der Landwirte, für Theater, Museen, für die Mittelstandsförderung bis hin zu Zuschüssen an die Stiftung Warentest. Zusätzlich müssten in erheblichem Umfang auch noch die Steuervergünstigungen abgebaut werden.

278. Im **Koalitionsvertrag** finden sich keinerlei konkrete Ausführungen über einen möglichen Abbau von Finanzhilfen, von Steuervergünstigungen oder zu sonstigen Ausgabenkürzungen. Die ansonsten für zahlreiche Bereiche geforderte stärkere Transparenz wird im finanzpolitischen Teil des Vertrags sträflich missachtet. Ausgeblendet werden nicht nur jegliche Maßnahmen zur Bewältigung der bereits bestehenden Konsolidierungserfordernisse; stattdessen werden umfangreiche weitere Steuersenkungen und Mehrausgaben angekündigt. Prinzipiell sind **Steuersenkungen** und Mehrausgaben trotz gewaltiger Konsolidierungserfordernisse nicht von vornherein ausgeschlossen. Der mittelfristige Konsolidierungsbedarf wird dann allerdings noch größer. Zwar ist richtig, dass im Jahr 2010 noch fiskalische Impulse erforderlich sind und deshalb mit der Konsolidierung noch nicht begonnen werden sollte. Ab dem Jahr 2011 sind einnahme- oder ausgabenbedingte Ausweitungen der strukturellen Defizite allerdings nicht mehr vertretbar. Für eine ausgabenseitige Gegenfinanzierung der ab 2011 angekündigten Steuersenkungen von rund 24 Mrd Euro (bei voller Jahreswirkung) und der in Aussicht gestellten Erhöhung staatlicher Ausgaben für die Bildung und in anderen Bereichen müsste dann neben einer vollständigen Streichung aller grundsätzlich kürzbaren

Finanzhilfen des Bundes auch noch der größte Teil aller Steuervergünstigungen abgebaut werden. Diese sind für das Jahr 2012 nach Abzug der Eigenheimzulage mit etwas über 40 Mrd Euro anzusetzen. Nichts ist unmöglich. Aber der im Hinblick auf die anstehende Konsolidierungsaufgabe nichtssagende und gänzlich mutlose Koalitionsvertrag lässt nicht darauf schließen, dass die CDU/CSU/FDP-Koalition derart weit reichende Ausgabenkürzungen in Erwägung zieht.

279. Wenn die Bundesregierung den zukünftigen, durch die Koalitionsvereinbarungen noch erhöhten Konsolidierungsbedarf nicht vollständig über Ausgabenkürzungen decken kann oder will, bleiben letztlich nur zwei Möglichkeiten: Sie muss entweder die Steuern erhöhen oder zumindest auf die im Koalitionsvertrag angekündigten Steuersenkungen verzichten. Der Sachverständigenrat lehnt Steuersenkungspläne ohne solide Gegenfinanzierung strikt ab (Ziffern 282 ff.); dauerhaft schuldenfinanzierte Steuersenkungen sind finanzpolitisch unseriös und mit den grundgesetzlichen Regelungen zur Schuldenbegrenzung nicht vereinbar. Da alle im Koalitionsvertrag angekündigten Maßnahmen explizit unter Finanzierungsvorbehalt gestellt wurden, sollte es nicht schwer fallen, die Geschenkkörbe mit nicht gegenfinanzierten Steuersenkungen wieder einzusammeln.

280. Aber selbst dann bleibt die Konsolidierungsaufgabe gewaltig und kann ohne Steuererhöhungen nur mit eiserner Ausgabendisziplin bewältigt werden. Dabei sollte man sich keine Illusionen machen. Eine vollständige Streichung sämtlicher Finanzhilfen des Bundes und eine weitgehende Kürzung aller Steuervergünstigungen lassen sich einfach fordern, aber politisch nur schwer umsetzen. Wenn aber die Einschätzung zutrifft, dass die Politik nicht die Kraft für weitreichende (und bislang nie dagewesene) Ausgabenkürzungen findet, wäre es fahrlässig, wenn man sich nicht mit der Alternative, nämlich Steuererhöhungen, beschäftigen würde. Dies führt unmittelbar zur Frage, welche Steuern denn bei unzureichenden Einsparungen auf der Ausgabenseite erhöht werden sollten. Die Antwort hängt davon ab, welche Ziele mit der Steuerpolitik verfolgt werden. Um mehr Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen, könnten die Progression des Einkommensteuertarifs verschärft und Steuern auf Vermögenstransfers oder Vermögensbestände erhöht beziehungsweise wieder erhoben werden. Diese Steuererhöhungen wären aber leistungsfeindlich; sie würden die Spar- und Investitionstätigkeit negativ beeinflussen und das Wachstum beeinträchtigen. Steuererhöhungen, die das Wachstum fördern, gibt es von vorn herein nicht. Mehr Wachstum lässt sich nur über Steuersenkungen, nicht aber über Steuererhöhungen, gleich welcher Art, erreichen. Es gibt aber Steuererhöhungen, die das Wachstum stärker beeinträchtigen, und solche, die einen weniger negativen Einfluss auf das Wachstum haben. Theoretisch und empirisch solide abgesichert ist das Ergebnis, dass Konsumsteuern das Wachstum weniger beeinträchtigen als Einkommensteuern oder die Körperschaftsteuer. Da proportionale Konsumsteuern die individuelle Leistungsfähigkeit der Steuerzahler nicht berücksichtigen, sind sie zur Erreichung von Verteilungszielen aber schlechter geeignet als progressive Einkommensteuern. Insofern besteht in der Regel ein steuerpolitischer Konflikt zwischen dem Wachstums- und dem Verteilungsziel.

Am ehesten kann eine Erhöhung der Umsatzsteuer den Konflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit lösen. Die Umsatzsteuer stellt über das Vorsteuerabzugsverfahren Investitionen grundsätzlich steuerfrei. Deshalb ist eine **Umsatzsteuererhöhung weniger wachstums-**

schädlich als eine Erhöhung der Ertragsbesteuerung. Da das Bestimmungslandprinzip zur Anwendung kommt – Exporte unterliegen einem Nullsteuersatz, Importe dem regulären Umsatzsteuersatz – beeinträchtigt eine Umsatzsteuererhöhung auch die internationale Wettbewerbsposition der deutschen Volkswirtschaft nicht. Gleichzeitig trägt die Umsatzsteuer Verteilungsaspekten dadurch Rechnung, dass sie gespaltene Steuersätze aufweist. Während der Normalsatz gegenwärtig 19 vH beträgt, werden lebensnotwendige Güter wie Nahrungsmittel mit einem ermäßigten Steuersatz von 7 vH besteuert. Wohnungsmieten werden von der Umsatzsteuer gar nicht erfasst. Eine Erhöhung des regulären Umsatzsteuersatzes bei gleichzeitiger Beibehaltung des ermäßigten Steuersatzes wäre demnach eine vergleichsweise wachstumsunschädliche, unter Verteilungsgesichtspunkten aber akzeptable Form der Steuererhöhung. Aber genauso, wie sich Steuersenkungen nur zum Teil selbst finanzieren, führen auch Steuererhöhungen nicht automatisch zu dem aus einer reinen Extrapolation heraus zu erwartenden Einnahmeplus.

281. Der Sachverständigenrat plädiert keinesfalls für Steuererhöhungen zur Lösung der anstehenden Konsolidierungsaufgabe. Ganz im Gegenteil stellen Ausgabenkürzungen den bevorzugten Konsolidierungsweg dar. Aber man muss sich über die Alternativen klar sein: Wenn man nicht zu drastischen Einsparungen bei den staatlichen Ausgaben bereit ist, müssen nun einmal die Steuern oder andere Abgaben erhöht werden. Man kann dies – wie im Koalitionsvertrag – ausblenden, aber kann sich der Realität nicht auf Dauer entziehen.

III. Steuerpolitik in der neuen Legislaturperiode: Begrenzter Handlungsspielraum

282. Im Koalitionsvertrag sind umfangreiche Steuersenkungen und grundlegende Steuerreformen angekündigt. Steuersenkungen finanzieren sich, vorausgesetzt sie sind richtig konzipiert, über verbesserte Leistungsanreize und ein höheres Wachstum zu einem bestimmten Teil, aber unter normalen Bedingungen niemals vollständig selbst. Eine Deckung des verbleibenden Finanzierungsbedarfs durch eine höhere Kreditaufnahme verbietet sich nicht zuletzt auf Grund der Neuregelungen zur Schuldenbremse. Daher lässt die Einhaltung der Grundrechenarten keine andere Wahl: Zur vollständigen Gegenfinanzierung einer Steuersenkung müssen entweder Ausgaben gekürzt oder an anderer Stelle Steuern oder andere Abgaben erhöht werden. Letzteres liefe auf aufkommensneutrale Steuerreformen hinaus. Aufkommensneutralität kann durch Reformen innerhalb einer Steuerart gewährleistet werden, indem etwa Steuersatzsenkungen mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage einhergehen. Alternativ können Steuersatzsenkungen bei der einen Steuer durch Steuersatzerhöhungen bei einer anderen Steuer ausgeglichen werden, sodass keine zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte auftritt.

283. Unbestritten ist, dass das deutsche **Steuersystem reformbedürftig** ist. Dementsprechend ist im Koalitionsvertrag wieder einmal eine Steuerreform angekündigt, die das Steuersystem „einfach, niedrig und gerecht“ machen soll. Schon in den vergangenen Jahrzehnten standen nahezu alle Steuerreformen unter dem Motto „einfacher, effizienter, gerechter“. Eine wirkliche Vereinfachung des Steuerrechts wurde dabei allerdings im Wesentlichen nur dann erreicht, wenn einzelne Steuern abgeschafft wurden (wie die Gewerbesteuer) oder ihre

Erhebung ausgesetzt wurde (wie die Vermögensteuer). Speziell die von der Großen Koalition vorgenommenen Steuerreformen, die Unternehmensteuerreform 2008 und die Erbschaftsteuerreform, haben zu einer erheblichen Komplizierung des Steuerrechts geführt. Wenn jetzt eine weitere „Vereinfachung“ des Steuerrechts angekündigt wird, kann einem eigentlich nur angst und bange werden.

In den folgenden Abschnitten werden Reformen für die Erbschaftsteuer, die Unternehmensbesteuerung, die Einkommensteuer und die Umsatzsteuer skizziert, die zum Teil aufkommensneutral sind, zum Teil zu Mehreinnahmen führen und ansonsten durch Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen an anderer Stelle gegenzufinanzieren sind. Ohne solide Gegenfinanzierung oder bevor Steuerreformen in die falsche Richtung gehen, sollte lieber eine steuerpolitische Reformpause eingelegt und die Konsolidierungsaufgabe entschlossen bewältigt werden.

1. Erbschaftsteuer: Reform der Reform in Angriff nehmen

284. In seinem Jahresgutachten 2008/09 hat der Sachverständigenrat der **Erbschaftsteuerreform** ein **vernichtendes Zeugnis** ausgestellt. Die weitgehende steuerliche Freistellung von Betriebsvermögen und selbstgenutzten Immobilien ist weder unter Verteilungsaspekten gerechtfertigt, noch wird der angestrebte Erhalt von Arbeitsplätzen erreicht. Sie dient eindeutig Partikularinteressen. Und sie trägt zu einem fulminanten Komplizierungsschub des Steuerrechts bei. Immer dann, wenn einzelne Vermögensarten unterschiedlich besteuert werden, entstehen hohe Planungskosten beim Steuerpflichtigen und Vollzugskosten beim Fiskus. Der Steuerpflichtige wird versuchen, durch geschickte Steuerplanung in den Genuss der begünstigten Besteuerung zu kommen. Der Fiskus wird darauf mit Abwehrmaßnahmen reagieren, die die Vollzugskosten erhöhen. Man kann es drehen und wenden wie man will: Das zum 1. Januar 2009 in Kraft getretene Erbschaftsteuerreformgesetz ist rundum misslungen. Namhafte Verfassungsrechtler bezweifeln, dass das neue Erbschaftsteuerrecht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes genügt.

Selbst CDU und CSU rücken nach nicht einmal einem Jahr von der von ihnen getragenen Reform ab. So ist im Koalitionsvertrag eine erneute Reform der Reform der Erbschaftsteuer angekündigt. Zum einen soll eine neue Steuerklasse für Geschwister und Geschwisterkinder mit einem progressiven Tarif von 15 vH bis 43 vH eingeführt werden, zum anderen sollen die erbschaftsteuerlichen Erleichterungen für Betriebsvermögen noch weiter ausgebaut werden. Schließlich soll eine Regionalisierung der Erbschaftsteuer hinsichtlich Steuersätzen und Freibeträgen geprüft werden. Der Sachverständigenrat hat die Möglichkeit einer Regionalisierung der Erbschaftsteuer bereits geprüft (JG 2008 Ziffern 374 f.). Sie würde alles noch viel schlimmer machen: Die Erbschaftsteuer würde noch komplizierter, es käme zu steuerlich induzierten und ineffizienten Wohnsitzverlagerungen, und mit Gerechtigkeit hätte dies auch nichts zu tun.

285. Um die Erbschaftsteuer wieder mit den Grundsätzen eines rationalen Steuersystems zu versöhnen, bleibt letztlich nur der vom Sachverständigenrat und anderen Steuerexperten wiederholt vorgeschlagene Weg: Besteuerungsneutralität und Steuergerechtigkeit erfordern, dass alle Vermögensklassen nicht nur bei der Bewertung, sondern auch beim Steuertarif gleich behandelt werden. Die Begünstigung des Betriebsvermögens und der selbstgenutzten Immobilie

sollte also rückgängig gemacht werden. Im Gegenzug könnten die Steuersätze in den Steuerklassen I bis III gesenkt werden, um **Aufkommensneutralität** sicherzustellen. Zu verbinden wäre dies mit einer generellen Stundungsregel für die liquiditätsbeschränkten Vermögensarten Betriebsvermögen, land- und forstwirtschaftliches Vermögen und Immobilienvermögen.

Gegenwärtig weist der Tarif der Erbschaftsteuer einen doppelt progressiven Verlauf auf, in dem die Steuerschuld einmal mit abnehmendem Verwandtschaftsgrad zunimmt und bei gegebenem Verwandtschaftsgrad mit der Höhe des Nachlasses. Diese doppelte Progression lässt sich auch gut begründen (JG 2008 Ziffer 370) und sollte beibehalten werden.

286. Die Aufhebung der erbschaftsteuerlichen Begünstigung für Betriebsvermögen und selbstgenutzte Immobilien könnte aufkommensneutral mit einer drastischen Absenkung der Steuersätze einhergehen (Tabelle 29). Bei den mit dem Mikrosimulationsmodell ERBSIHM (Houben und Maiterth, 2009) durchgeführten Berechnungen wurden unterschiedliche Freibetragsregelungen unterstellt. Belässt man es bei den im aktuellen Rechtsstand geltenden großzügigen Freibetragsregelungen und unterstellt Aufkommensneutralität auch innerhalb der einzelnen Steuerklassen, könnten die aktuell geltenden Steuersätze in der Steuerklasse I um einen Faktor 0,59 reduziert werden; in den Steuerklassen II und III beliefen sich die Kürzungsfaktoren auf 0,23 und 0,19. In der Steuerklasse I würden die Steuersätze von 3 vH auf 12 vH ansteigen, statt wie im aktuellen Rechtsstand von 7 vH auf 30 vH. In der Steuerklasse II (III) wäre Aufkommensneutralität bei Steuersätzen von 23 vH und 40,5 vH (24 vH und 40,5 vH) gewährleistet.

Noch niedrigere Steuersätze wären erreichbar, wenn man zu den geringeren Freibeträgen des Jahres 2008 zurückkehren würde. Der Kürzungsfaktor beliefe sich dann auf 0,67 in der Steuerklasse I; die Steuersätze lägen zwischen 2 vH und 10 vH. Auch in den beiden anderen Steuerklassen wäre eine drastische Senkung der Steuersätze möglich.

287. Eine Reform der Erbschaftsteuer in der neuen Legislaturperiode sollte den hier vorgeschlagenen Leitlinien folgen: Rücknahme der Begünstigungen für Betriebsvermögen und selbstgenutztes Wohneigentum bei gleichzeitiger aufkommensneutraler Senkung der Steuersätze. Dann würde die Erbschaftsteuer wieder den Grundsätzen eines rationalen Steuersystems entsprechen und den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes genügen. Bei Steuersätzen zwischen 2 vH und 10 vH für in die Steuerklasse I fallende Übertragungen von Betriebsvermögen (bei den im alten Rechtsstand geltenden Freibetragsregelungen), kombiniert mit einer großzügigen Stundungsregelung, würde auch die Schwarzmalerei einer vermeintlichen Existenzbedrohung durch die Erbschaftsbesteuerung nicht länger verfangen.

2. Unternehmensbesteuerung: Auf dem richtigen Weg

288. Der Sachverständigenrat hat die zum 1. Januar 2008 in Kraft getretene **Unternehmenssteuerreform** insgesamt positiv beurteilt (JG 2007 Ziffern 394 ff.). Das gilt im Wesentlichen für die durch die Senkung des Körperschaftsteuersatzes bewirkte Stärkung der steuerlichen Attraktivität des Standorts Deutschland. Allerdings weist die Reform auch konzeptionelle

Tabelle 29

**Aufkommensneutrale Steuersätze bei unterschiedlichen
Freibetragsregelungen der Erbschaftsteuer¹⁾**

Steuerpflichtiger Erwerb bis einschließlich ... Euro (1 000 Euro)	Steuerklassen							
	I		II				III	
	Freibeträge 2009 (1 000 Euro)							
	500	400	200	100	20		500	20
	Ehegatte	Kinder	Enkel	Eltern/ Groß- eltern ²⁾	Eltern/Großeltern ³⁾ , Stief- und Schwiegereltern, Neffen und Nichten, Tante und On- kel, geschiedene Ehegatten		Lebens- partner (einget- ragen)	Sonstige
	Steuersätze (vH) aufkommensneutral (aktuell)							
75		3	(7)					
300		4,5	(11)					
600		6	(15)		23	(30)		24
6 000		8	(19)					
13 000		9,5	(23)					
26 000		11	(27)		40,5	(50)		40,5
über 26 000		12	(30)					
	Freibeträge 2008 (1 000 Euro)							
	307	205	51,2	51,2	10,3			5,2
	Ehegatte	Kinder	Enkel	Eltern/ Groß- eltern ²⁾	Eltern/Großeltern ³⁾ , Stief- und Schwiegereltern, Neffen und Nichten, Tante und On- kel, geschiedene Ehegatten			Sonstige
	Steuersätze (vH) aufkommensneutral							
75			2					
300			3,5					
600			5		20,4			20,4
6 000			6					
13 000			7,5					
26 000			9		34			34
über 26 000			10					

1) Berechnungen mit Simulationsmodell ERBSIHM von Houben und Maiterth, Hannover.– 2) Bei Erwerb von Todes wegen.– 3) Bei Erwerb durch Schenkung.

Daten zur Tabelle

Mängel auf, die sich gerade in der aktuellen Wirtschaftskrise überdeutlich manifestieren. Zu diesen Mängeln gehören einmal die mangelhafte Verzahnung der zum 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Abgeltungsteuer mit der Unternehmensbesteuerung, zum anderen die Ausweitung der Besteuerung ertragsunabhängiger Elemente durch veränderte Hinzurechnungsvorschriften bei der Gewerbesteuer, die Einführung einer Zinsschranke und die Verschärfung der Mantelkaufregelungen.

Zu den Lehren aus der Finanz- und Wirtschaftskrise gehört, dass Anreize zu einer übermäßigen Fremdfinanzierung zu vermeiden sind und die Eigenkapitalbasis von Banken und Unter-

nehmen zu stärken ist. Das unkoordinierte Nebeneinander von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung bewirkt aber das genaue Gegenteil. Die Investitionsfinanzierung über Einsatz von Eigenkapital, insbesondere Beteiligungskapital, wird gegenüber der Fremdfinanzierung steuerlich diskriminiert. Darauf hat der Sachverständigenrat wiederholt hingewiesen (JG 2007 Ziffern 404 ff.). Auch die sich mit der Unternehmensteuerreform fortsetzende Tendenz zu einer indirekten Substanzbesteuerung zeigt in der Wirtschaftskrise ihr hässliches Gesicht. Wenn Betriebsausgaben nicht in vollem Umfang abzugsfähig sind, können Steuern bei einbrechenden Gewinnen an der Vermögenssubstanz zehren und dazu führen, dass risikobehaftete Investitionen eingeschränkt oder gar nicht erst durchgeführt werden.

289. Die Große Koalition hat die **Krisenverschärfenden Wirkungen** einzelner Bestandteile ihrer **Unternehmensteuerreform** erkannt und zeitlich eng befristete Erleichterungen geschaffen. Schon mit dem Konjunkturpaket I wurde für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens die mit der Unternehmensteuerreform abgeschaffte degressive Abschreibung wieder zugelassen, allerdings begrenzt auf die Veranlagungszeiträume 2009 und 2010. Durch das Bürgerentlastungsgesetz werden für die Dauer von zwei Jahren überdies die Zinsschranke entschärft und die Neuregelungen zum so genannten Mantelkauf für besondere Fälle außer Kraft gesetzt. Konkret wird die Freigrenze bei der Zinsschranke von 1 Mio Euro auf 3 Mio Euro angehoben und Unternehmen mit Sanierungsabsicht gestattet, Verluste von neu gekauften Firmen mit eigenen Gewinnen zu verrechnen.

In der aktuellen Wirtschaftskrise sind dies zielführende Maßnahmen, die allerdings in der mittleren Frist um dauerhafte Korrekturen der Unternehmensteuerreform zu ergänzen sind (Spengel et al., 2009). Dabei handelt es sich überwiegend um mikrochirurgische Eingriffe in das Steuerrecht, die nur einen begrenzten Gegenfinanzierungsbedarf erfordern.

290. Die **Zinsschranke** zielt auf die Sicherung des inländischen Steuersubstrats, indem Steuergestaltungen etwa durch konzerninterne Fremdkapitalausstattung einer deutschen Tochtergesellschaft durch die im Ausland ansässige Muttergesellschaft Einhalt geboten werden soll. Das Grundprinzip dieser Steuergestaltungen besteht darin, Aufwand in Hochsteuerländern, die Erträge aber in Niedrigsteuerländern anfallen zu lassen. Das Bemühen um die Begrenzung steuerlich induzierter Gewinnverlagerungen ist nachvollziehbar. Allerdings geht die konkrete Ausgestaltung der Zinsschranke weit über eine Missbrauchsbekämpfung hinaus, indem jegliche Fremdfinanzierung von Konzerngesellschaften, also auch von reinen Inlandskonzernen, erfasst wird.

Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, die Zinsschranke dadurch zu entschärfen, dass die Freigrenze dauerhaft angehoben wird, die so genannte Escape-Klausel überarbeitet und für deutsche Konzerne anwendbar wird und ein Vortrag des EBITDA für einen Zeitraum von jeweils fünf Jahren möglich ist. Dies sind mittelfristig zielführende Maßnahmen, auch wenn sich dadurch die systemwidrige Anwendung der Zinsschranke auf Inlandsfälle nicht beseitigen lässt. Gänzlich erübrigen würde sich die Zinsschrankenregelung, wenn international eine Quellensteuer auf ins Ausland abfließende Zinszahlungen vereinbart würde, die im Sitzstaat des Zinsempfängers unbegrenzt anzurechnen wäre. Per Saldo dürfte dies für Deutschland mit Steuermehreinnahmen verbunden sein. Allerdings ist dies eine nur längerfristige Option, da dazu

eine Änderung der europäischen Zins- und Lizenzgebührenrichtlinie erforderlich wäre, die gerade eine Abschaffung von Quellensteuern auf im EU-Konzernverbund gezahlte Zinsen und Lizenzgebühren zum Inhalt hat.

291. Die Regelungen zu den **gewerbsteuerlichen Hinzurechnungsvorschriften** für Finanzierungsentgelte stellen grundsätzlich eine Verletzung eines fundamentalen Besteuerungsprinzips, des objektiven Nettoprinzips, dar. Am besten wäre es deshalb, langfristig die Gewerbesteuer in ihrer jetzigen Form abzuschaffen und eine grundlegende und aufkommensneutrale Neuordnung der Kommunalfinanzen anzustreben. Einschlägige und schlüssige Vorschläge dazu sind in Genüge vorhanden (Stiftung Marktwirtschaft, 2006). Die von der CDU/CSU/FDP-Koalition angekündigte Kommission „Gemeindefinanzen“ dürfte kaum zu neuen Erkenntnissen kommen.

Wenn an der Gewerbesteuer und ihrem Objektcharakter festgehalten wird, sind die im Rahmen der Unternehmensteuerreform vorgenommenen Neuregelungen letztlich konsequent, indem sämtliche Finanzierungsentgelte im Rahmen der Gewerbesteuer ansatzweise gleich behandelt werden. Dem steht die im Koalitionsvertrag vereinbarte Reduzierung des Hinzurechnungssatzes bei den Immobilienmieten von 65 vH auf 50 vH nicht im Wege. Problematisch ist aber in jedem Fall die Ausweitung von Doppelbesteuerungseffekten durch Aufgabe des Korrespondenzprinzips bei der Gewerbesteuer unterliegenden Steuerpflichtigen. So kommt es bei Miet- und Pachtzinsen aufgrund der Streichung der Kürzungsvorschrift des § 9 Absatz 4 GewStG a.F. zu einer Doppelerfassung sowohl beim Zahlenden als auch beim Empfänger, soweit dieser ebenfalls der Gewerbesteuer unterliegt. Dies gilt auch bei anderen Hinzurechnungstatbeständen. Dieser Mangel könnte ohne beträchtliche Aufkommensverluste behoben werden, indem wieder eine korrespondierende Kürzungsvorschrift beim gewerbsteuerpflichtigen Empfänger von Zahlungen zugelassen wird.

292. Weiterer Handlungsbedarf im Unternehmensteuerrecht besteht bei der Begrenzung des Verlustabzugs in Fällen des **Mantelkaufs**. In diesem Zusammenhang sind die Vorhaben der Koalition zu begrüßen, die im Rahmen des Bürgerentlastungsgesetzes eingeführte Sanierungsklausel zu entfristen und einen Übergang der Verluste in Höhe der stillen Reserven zuzulassen.

293. Die weitaus größten **Verwerfungen** gehen von der fehlenden Integration der **Abgeltungsteuer** in die Unternehmensbesteuerung aus. Dies hat besonders in Krisenzeiten, aber auch generell, weitreichende Konsequenzen für die Finanzierungs- und Investitionsentscheidungen der Unternehmen. Entgelte aus der Überlassung von Fremdkapital unterliegen der Abgeltungsteuer und dem Solidaritätszuschlag. Dies führt zu einer Steuerbelastung von 26,38 vH. Bei einem Zinssatz von 6 % beläuft sich die entsprechende Nach-Steuer-Rendite einer Bankeinlage auf 4,42 % $[(1-0,2638) \times 6]$. Eigenkapitalfinanzierte Investitionserträge hingegen unterliegen auf Kapitalgesellschaftsebene zunächst der Körperschaftsteuer, dem Solidaritätszuschlag und der Gewerbesteuer und dann bei Ausschüttung an den Kapitalgeber zusätzlich der Abgeltungsteuer und noch einmal dem Solidaritätszuschlag. Bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 400 vH führt dies zu einer Gesamtsteuerbelastung von 48,33 vH. Eine über Aufnahme von Beteiligungskapital finanzierte Investition muss demnach mindestens

eine Vor-Steuer-Rendite von 8,56 % erzielen, damit sie die gleiche Nach-Steuer-Rendite erzielt wie die risikolose Bankeinlage $[(1-0,4833) \times 8,56 = 4,42]$. Ökonomisch macht es überhaupt keinen Sinn, aus steuerlichen Gründen an über Eigenkapital finanzierte Investitionen höhere Renditeanforderungen vor Steuern zu stellen als an die risikolose Geldanlage eines Rentiers. Auch lässt sich zeigen, dass es bei Kapitalgesellschaften vorteilhaft ist, eine im Privatvermögen gehaltene Beteiligung durch Fremdkapital aus dem Privatvermögen zu ersetzen (Schreiber, 2008). Eigenkapital wird also gegenüber Fremdkapital steuerlich diskriminiert. Gerade in Wirtschaftskrisen ist aber eine angemessene Eigenkapitalquote als existenzsichernder Verlustpuffer erforderlich sowie als Ausweis der Kreditwürdigkeit gegenüber den Banken. Die steuerliche Mehrbelastung des Eigenkapitals gegenüber dem Fremdkapital stellt einen Kardinalfehler der Unternehmensteuerreform dar.

Dieser Mangel kann nur durch eine Angleichung der Steuerbelastungen von Eigen- und Fremdkapitalentgelten beseitigt werden. Die Abgeltungsteuer wird man kaum wieder rückgängig machen und den Steuersatz auch nicht erhöhen können. Dann bleibt nur eine Anpassung der höheren Unternehmensteuerbelastung an den Abgeltungsteuersatz. Die schlechte Nachricht ist, dass dies mit beträchtlichen **Mindereinnahmen** einhergehen würde. Da die unabwiesbare Konsolidierung der öffentlichen Haushalte den Gegenfinanzierungsspielraum in den nächsten Jahren drastisch beschränkt, muss die erforderliche Integration von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung wohl oder übel auf die lange Bank geschoben werden.

3. Einkommensteuer und Umsatzsteuer: Als Folge der Finanzkrise kleine Brötchen backen

294. Im Bereich der **Einkommensteuer** sieht der Sachverständigenrat zwar langfristigen Handlungsbedarf, aber in den kommenden Jahren keine zwingende Notwendigkeit für tarifbedingte Einkommensteuerentlastungen. Durch die Konjunkturprogramme und das Bürgerentlastungsgesetz werden die Steuerzahler bereits massiv und dauerhaft entlastet. Die Senkung des Eingangsteuersatzes von 15 vH auf 14 vH, die Erhöhung des Grundfreibetrags um 340 Euro in den Jahren 2009 und 2010, das Hinausschieben des Beginns der einzelnen Tarifzonen um jeweils insgesamt 730 Euro, die erhöhte Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen und von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie die rückwirkende Wiedergewährung der Pendlerpauschale ab 1. Januar 2007 entlasten den Steuerzahler im Jahr 2009 dauerhaft um etwas mehr als 8 Mrd Euro und ab dem Jahr 2010 um weitere 10 Mrd Euro. Dabei kann es dem Steuerbürger gleichgültig sein, dass der überwiegende Teil der Entlastungen durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes erzwungen wurde; ein Euro ist ein Euro.

Die neue Bundesregierung will darüber hinaus schon zum 1. Januar 2010 den Kinderfreibetrag von gegenwärtig jährlich 6 024 Euro auf 7 008 Euro erhöhen und das Kindergeld um 20 Euro monatlich anheben. Dies wäre mit einer zusätzlichen Entlastung von etwa 4,6 Mrd Euro verbunden. Zu der von den Koalitionsparteien erhofften „spürbaren Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums“ dürften diese Maßnahmen so gut wie nichts beitragen. Sie treiben aber den Konsolidierungsbedarf noch weiter in die Höhe.

295. Für den Beginn des Jahres 2011 ist im Koalitionsvertrag eine **Tarifreform** bei der **Einkommensteuer** mit Abflachung des so genannten Mittelstandsbauchs angekündigt. Je nach Ausgestaltung könnte dies zu Mindereinnahmen von bis zu 26 Mrd Euro führen (JG 2008 Ziffer 428). Steuerausfälle in dieser Größenordnung sind in den nächsten Jahren weder verkraftbar noch können sie bei realistischer Betrachtung durch eine Erhöhung der indirekten Steuern oder Ausgabenkürzungen gegenfinanziert werden. Da alle im Koalitionsvertrag angekündigten Maßnahmen explizit unter Finanzierungsvorbehalt gestellt wurden, ist eine solche Tarifreform keineswegs sicher. Dies gilt erst recht für den in Aussicht gestellten Übergang zu einem **Stufentarif**. So wäre die Realisierung des von der FDP vorgeschlagenen Drei-Stufen-Tarifs mit Steuersätzen von 10 vH, 25 vH und 35 vH ab zu versteuernden Einkommen von 8 004 Euro, 20 000 Euro und 50 000 Euro mit Mindereinnahmen von rund 68 Mrd Euro verbunden (aus dem Moore et al., 2009). Zwar könnte ein Tarif mit mehreren Stufen auch weitgehend aufkommensneutral eingeführt werden. Eine solche Tarifreform würde aber wenig bringen. Insbesondere würde sie kaum zu einer Vereinfachung des Einkommensteuersystems beitragen. Die Komplexität der Einkommensteuer liegt ja nicht in der Berechnung der Steuer-schuld, sondern in der Ermittlung der Bemessungsgrundlage. Der wesentliche und keineswegs gering zu schätzende Vorteil eines Stufentarifs ist darin zu sehen, dass er mit nur wenigen Anpassungsschritten den Übergang zu einer „flat tax“ mit einem konstanten Grenzsteuersatz oberhalb des Grundfreibetrags erlauben würde. Eine solche „flat tax“ würde eine wirkliche Vereinfachung der Besteuerung bewirken. Nach den Erfahrungen im Bundestagswahlkampf 2005 darf aber bezweifelt werden, ob eine solche Steuer tatsächlich vom Wähler gewollt ist.

296. Zu einem regelrechten Topos in der steuerpolitischen Diskussion hat sich die Forderung nach einer Beseitigung der **kalten Progression** bei der Einkommensbesteuerung entwickelt. Zwar trifft es zu, dass sich die Steuerpflichtigen bei unverändertem Tarifverlauf real verschlechtern können, wenn ihr zu versteuerndes Einkommen in Höhe der Inflationsrate zunimmt. Die Steuerpolitik hat dieser Verschlechterung in der Vergangenheit allerdings durch diskretionäre Tarifanpassungen entgegengewirkt. Allein die im Rahmen der Konjunkturpakete und des Bürgerentlastungsgesetzes vorgenommenen Steuerentlastungen betragen ein Mehrfaches der Entlastungswirkungen, die in den nächsten Jahren bei gemäßigten Preissteigerungsraten (Ziffern 140 ff.) mit einem „Tarif auf Rädern“ zu realisieren wären. Zu bedenken ist auch, dass gegenwärtig rund die Hälfte aller Haushalte überhaupt keine Einkommensteuer zahlt und von der kalten Progression deshalb nicht betroffen ist. Schließlich ist zu bedenken, dass eine Inflationsindexierung des Einkommensteuertarifs nach dem sich aus Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz ergebenden Zwang zu einer folgerichtigen Gesetzgebung möglicherweise auch auf staatliche Transfers und andere Sachverhalte ausgedehnt werden müsste.

297. Bei der **Umsatzsteuer** ist Reformbedarf vor allem bei den ermäßigten Steuersätzen vorhanden. Zwar ist es grundsätzlich sinnvoll, dass die Bundesregierung laut Koalitionsvertrag mit der Umstellung auf die Ist-Besteuerung einen neuen Anlauf zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs auf europäischer Ebene nehmen will; seine Durchsetzungsmöglichkeiten dürften nach den jüngsten Erfahrungen aber gering sein.

Der Sachverständigenrat hat sich ausführlich mit möglichen Begründungen für die Anwendung eines **ermäßigten Umsatzsteuersatzes** oder für die Steuerbefreiung von Umsätzen beschäftigt (JG 2005 Ziffern 464 ff.). Während Verteilungsgesichtspunkte oder externe Effekte für eine reduzierte Besteuerung von Lebensmitteln, Vermietungs- und Verpachtungsleistungen oder von kulturellen Einrichtungen und Leistungen angeführt werden können, konnten für einen umfangreichen Güterkatalog keine überzeugenden ökonomischen Gründe für eine gegenüber dem Regelsatz von 19 vH reduzierte Besteuerung gefunden werden. Exemplarisch betrifft dies etwa die Umsätze der in § 12 Abs. 2 Nr. 3, 4 und 6 UStG genannten Leistungen (Aufzucht und Halten von Vieh; Vartierhaltung und künstliche Tierbesamung; Tätigkeit als Zahntechniker) sowie die Beförderung von Personen im Schienennahverkehr bei einer Beförderungstrecke von nicht mehr als 50 Kilometern nach § 12 Abs. 2 Nr. 10b UStG. Die ermäßigte Besteuerung soll die Nahpendler begünstigen, die aber schon die Entfernungspauschale in Anspruch nehmen können. Für eine doppelte und noch dazu selektive Begünstigung besteht kein Grund.

Auch aus dem in der Anlage 2 zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2 UStG angegebenen und der ermäßigten Besteuerung unterliegenden Warenkatalog können einzelne Güter gestrichen werden. So lassen sich zum Beispiel für eine ermäßigte Besteuerung von Bulben, Zwiebeln und Knollen (Nr. 6 der Anlage 2), für andere lebende Pflanzen einschließlich ihrer Wurzeln, Stecklinge und Pfropfreiser (Nr. 7), für Blumen, Blüten sowie deren geschnittene Knospen (Nr. 8), Blattwerk, Blätter und Zweige (Nr. 9), Brennholz, Sägespäne und Holzabfälle (Nr. 48) auch nach längerer Prüfung weder Verteilungsgesichtspunkte noch externe Effekte ins Feld führen.

Auf den Prüfstand gehört auch die Umsatzsteuerbefreiung von bestimmten Postdienstleistungen, die vom Europäischen Gerichtshof ohnehin beanstandet wurde.

298. Insofern ist es zu begrüßen, dass mit dem Koalitionsvertrag die Einsetzung einer Kommission beschlossen wurde, die sich mit dem Katalog der ermäßigten Umsatzsteuersätze befasst. Ganz und gar unverständlich ist aber, dass zuvor ab dem 1. Januar 2010 noch der Anwendungsbereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auch auf Beherbergungsleistungen des Hotel- und Gastronomiegewerbes ausgedehnt werden soll. Letztlich wird damit die mit der Ausweitung des ermäßigten Steuersatzes von 7 vH auf Skiliftgebühren und Bergbahnen seit dem 1. Januar 2008 beschrittene Bedienung von Partikularinteressen fortgesetzt. Für die Arbeit der einzusetzenden Reformkommission lässt dies nichts Gutes erwarten.

IV. Soziale Sicherung: Weiterhin Handlungsbedarf

1. Gesetzliche Rentenversicherung: Finanzielle Nachhaltigkeit weiter beschädigt

299. In der Gesetzlichen Rentenversicherung kam es in diesem Jahr wieder zu Maßnahmen, die die zuletzt deutlich verbesserte finanzielle Nachhaltigkeit in Frage stellen. Zu diesen gehörten zum einen die bereits im Jahr 2008 beschlossene, nochmalige Aussetzung der „Riester-Treppe“ bei der Rentenanpassung und zum anderen die sogenannte Rentengarantie, mit der ein Sinken der nominalen Renten bei abnehmenden Bruttolöhnen und -gehältern (BLG) je Arbeitnehmer verhindert werden soll. Die Beliebigkeit, mit der bereits beschlossene Maßnah-

men ausgesetzt werden, legt im Hinblick auf das angekündigte Nachholen der ausgesetzten Anpassungen eine gewisse Skepsis erwarten. Ebenso weckt sie Befürchtungen hinsichtlich der bereits beschlossenen Umsetzung der schrittweisen Erhöhung des Renteneintrittsalters, die aufgrund der vermeintlich schlechteren Beschäftigungschancen Älterer bereits vielfach in Frage gestellt wird. Um die Erfolge der in den vergangenen Jahren durchgeführten Reformen nicht vollends zu verspielen, ist es notwendig, die bei der Rentenanpassung bisher **ausgesetzten Rentendämpfungen möglichst schnell nachzuholen** und von weiteren Aufweichungen bestehender Regelungen abzusehen. Handlungsbedarf besteht dagegen bei der **Vereinheitlichung der Rentenberechnung** in Ost- und Westdeutschland (JG 2008 Ziffern 624 ff.).

Die finanzielle Lage

300. Die **Gesamteinnahmen** der Allgemeinen Rentenversicherung beliefen sich in den ersten drei Quartalen des Jahres 2009 auf 177,7 Mrd Euro. Von diesen entfielen 74,1 vH auf Einnahmen aus Beiträgen, die im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um gut 1 vH gestiegen sind. Die Pflichtbeiträge aus Arbeitseinkommen lagen nach den ersten drei Quartalen des Jahres 2009 bei 116,3 Mrd Euro und haben sich im Vergleich zum Vorjahreszeitraum mit einem Anstieg um 0,6 vH leicht erhöht. Weitere 24,1 vH oder 42,9 Mrd Euro der Gesamteinnahmen entfielen auf die Bundeszuschüsse gemäß § 213 SGB VI; im Vergleich zu den ersten drei Quartalen des Vorjahres entspricht das einem Anstieg von 1,3 vH.

Den Gesamteinnahmen der Allgemeinen Rentenversicherung standen bis Ende September 2009 **Gesamtausgaben** in Höhe von 180,7 Mrd Euro gegenüber. Von diesen entfielen 85,8 vH oder 155,0 Mrd Euro auf die Rentenausgaben, die im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um knapp 2 vH zugenommen haben. Insgesamt ergibt sich somit in der Allgemeinen Rentenversicherung für die ersten drei Quartale des Jahres 2009 ein negativer Finanzierungssaldo von 2,9 Mrd Euro. Die Nachhaltigkeitsrücklage nahm in Folge des negativen Finanzierungssaldos ab und lag im September 2009 bei 13,1 Mrd Euro, was 0,79 Monatsausgaben entspricht.

Trotz Krise höchste Rentenanpassung seit Jahren

301. Nachdem die aktuelle Rentnergeneration in den vergangenen Jahren reale Einkommensverluste zu verzeichnen hatte, wurden die Renten in diesem Jahr zum 1. Juli um 2,41 vH in Westdeutschland und um 3,38 vH in Ostdeutschland erhöht. Damit handelt es sich um die höchste Rentenanpassung in Westdeutschland seit 1994 und in Ostdeutschland seit 1997.

Aufgrund der guten Lage auf dem Arbeitsmarkt entwickelten sich in den Jahren 2007 und 2008 die BLG je Arbeitnehmer deutlich positiv, sodass bei der diesjährigen Rentenanpassung trotz Krise ein Anstieg der anpassungsrelevanten Löhne von 2,1 vH im Westen und 3,1 vH im Osten berücksichtigt werden konnte. Dabei ist der höhere Wert im Osten allein auf eine Datenrevision und nicht auf eine positivere Lohnentwicklung in Ostdeutschland zurückzuführen. Zudem verbesserte sich das Verhältnis von Leistungsbeziehern und versicherungspflichtig Beschäftigten, sodass auch der **Nachhaltigkeitsfaktor** bei der diesjährigen Renten-

anpassung erhöhend wirkte (zur Berechnung der jährlichen Rentenanpassung vergleiche JG 2008 Kasten 11).

Die sogenannte Beitragskomponente, die eine Berücksichtigung von veränderten Altersvorsorgebelastungen der Beitragszahler bei der Rentenanpassung vorsieht, entfaltete dagegen wegen der für die Jahre 2008 und 2009 beschlossenen Aussetzung der „Riester-Treppe“ und des konstanten Beitragssatzes in diesem Jahr keinerlei Wirkung. Ohne die **Aussetzung der „Riester-Treppe“** hätte die Beitragskomponente allerdings anpassungssenkend gewirkt. Die Rentenerhöhung hätte dann im Westen lediglich 1,8 vH anstelle der realisierten 2,41 vH und im Osten nur 2,7 vH anstelle der realisierten 3,38 vH betragen.

302. Konsequenz der diesjährigen Rentenerhöhung in Kombination mit der im Rahmen des Konjunkturpakets II beschlossenen Senkung des Krankenkassenbeitrags zum 1. Juli 2009 um 0,6 Prozentpunkte ist, dass den Rentnern in diesem Jahr 5,5 Mrd Euro mehr zur Verfügung stehen. Dies könnte zu einer Stärkung der Binnennachfrage beitragen, was gerade in der derzeitigen konjunkturellen Situation zu begrüßen ist. Dennoch ist die im vergangenen Jahr beschlossene Aussetzung der „Riester-Treppe“ in den Jahren 2008 und 2009 als verfehlt einzuordnen (JG 2008 Ziffer 617). Sie stellt einen diskretionären Eingriff in die Rentengesetzgebung dar, der das Vertrauen der jüngeren Generation in die Verlässlichkeit der Rentenpolitik beschädigt und die Nachhaltigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung bedrohen kann. Das Aussetzen der „Riester-Treppe“ hat zwar nicht unmittelbar zu Beitragssatzerhöhungen geführt, ist aber für sich genommen zumindest für eine Verschiebung möglicher Beitragssatzsenkungen in die Zukunft verantwortlich. Zudem ist die finanzielle Nachhaltigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung nur dann nicht gefährdet, wenn die unterbliebenen Rentenminderanpassungen nachgeholt werden und damit der aus der Anwendung der Schutzklausel resultierende Ausgleichsbedarf (§ 68a SGB VI) abgebaut wird. Diesbezüglich sind erhebliche Zweifel angebracht, da dies von den kommenden Regierungen ein außerordentliches Maß an **rentenpolitischer Standfestigkeit** erfordert.

Die Rentengarantie als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise

303. Nachdem die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute im Frühjahr 2009 einen Rückgang der BLG je Arbeitnehmer um 2,3 vH prognostiziert hatten, hat die Bundesregierung im Eilverfahren mit der **Erweiterung der Schutzklausel** eine Rentengarantie beschlossen, mit der eine aus dieser Prognose potenziell resultierende nominale Rentenkürzung im Jahr 2010 sowie darüber hinaus ausgeschlossen wird. Der bei Anwendung der Rentengarantie resultierende Ausgleichsbedarf soll in den Folgejahren durch eine Halbierung der dann realisierten Rentenerhöhungen nachgeholt werden.

304. Mit der Abgabe der Rentengarantie wurde von dem seit Einführung der dynamischen Rente im Jahr 1957 gültigen Prinzip, die Entwicklung der Renten an die der Löhne zu koppeln, Abstand genommen. Dabei ist gerade der jüngeren Generation kaum zu vermitteln, warum die Rentner, solange die Löhne kontinuierlich gestiegen sind, am Aufschwung beteiligt, vor den Folgen eines Abschwungs aber geschützt werden sollen. Zudem nimmt durch die Abkehr von diesem Prinzip die **Gefahr einer willkürlichen Rentenpolitik** weiter zu.

305. Auf die aktuelle finanzielle Situation der Gesetzlichen Rentenversicherung wird sich die Rentengarantie, sofern sie zum Tragen kommt, negativ auswirken. Zunächst könnten die Mittel für die außerplanmäßig hohen Ausgaben bei rückläufigen Einnahmen zwar noch aus der Nachhaltigkeitsrücklage finanziert werden. Wenn sich diese aber ihrem Mindestwert annähert, müsste zwangsläufig eine **Beitragssatzerhöhung** folgen, die mit einer Verletzung des gesetzlich festgelegten Beitragssatzziels von 20 vH bis 2020 einhergehen würde. Somit würden beim Greifen der Rentengarantie in erster Linie die Beitragszahler belastet; wenngleich selbst bei positiver Lohnentwicklung auch die Rentner in den kommenden Jahren mit geringeren Rentenanpassungen rechnen müssten – zumindest dann, wenn der Ausgleichsbedarf wie gesetzlich vorgesehen abgebaut wird. Allerdings ist mit Blick auf die zahlreichen diskretionären Eingriffe in die bestehende Rentengesetzgebung zu bezweifeln, ob es tatsächlich zu der geplanten Nachholung der ausgefallenen Minderungswirkungen kommt. Tatsächlich besteht wenig Grund zu der Annahme, dass sich zukünftige Bundesregierungen bei der Rentenanpassung weniger opportunistisch verhalten als die Große Koalition.

306. Vor der Versuchung, die ausgefallenen Minderungswirkungen nicht nachzuholen, ist jedoch eindringlich zu warnen – denn dann wäre die bisher zumindest formal weiterhin bestehende Demografiefestigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung endgültig Makulatur. Ebenso ist vor diesem Hintergrund dringend von der mit zunehmender Häufigkeit geforderten Abkehr von der schrittweisen Erhöhung des Renteneintrittsalters abzuraten. Zur **Sicherung der langfristigen finanziellen Stabilität** der Gesetzlichen Rentenversicherung ist die Umsetzung der bereits eingeführten Regelungen unabdingbar. Handlungsbedarf besteht dagegen bei der Vereinheitlichung der Rentenberechnung (JG 2008 Ziffern 624 ff.).

2. Gesundheitspolitik: Start des Gesundheitsfonds – vor der nächsten Reform

307. Am 1. Januar 2009 ist mit dem **Gesundheitsfonds** das vermeintliche Kernstück der finanzierungsseitigen Reform des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes gestartet. Allerdings ist mit dem Start weder die vom Sachverständigenrat geforderte Einführung eines einheitlichen Krankenversicherungsmarkts, noch die dringend notwendige Abkoppelung der Beiträge von den Löhnen umgesetzt worden. Vielmehr behindert die konkrete Ausgestaltung des Gesundheitsfonds den angestrebten intensiveren Kassenwettbewerb und kann sogar zu perversen Wettbewerbseffekten führen (JG 2006 Ziffern 285 ff.). Auf der Ausgabenseite sind ebenfalls keine nennenswerten Reformen durchgeführt worden. Mit dem Krankenhausfinanzierungsreformgesetz wurde lediglich ein erster Schritt in die richtige Richtung gemacht. Im Hinblick auf mehr Wettbewerb bei der Distribution von Arzneimitteln müsste die deutsche Politik selbst aktiv werden, nachdem der Europäische Gerichtshof das Fremdbesitzverbot von Apotheken in Deutschland weitgehend bestätigt hat. Da keines der im Gesundheitssystem bestehenden Probleme gelöst wurde, ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass die neue Bundesregierung die Finanzierung des Krankenversicherungsschutzes zu einem ihrer thematischen Schwerpunkte machen will – dringender Handlungsbedarf besteht allerdings auch auf der Ausgabenseite.

Finanzsituation

308. In den ersten sechs Monaten des Jahres 2009 haben **die gesetzlichen Krankenkassen** einen **Überschuss** von gut 1,2 Mrd Euro erzielt; Gesamteinnahmen von 85,0 Mrd Euro standen Gesamtausgaben von 83,8 Mrd Euro gegenüber. Dabei haben sich im Vergleich zum Vorjahreshalbjahr die Leistungsausgaben um 5,9 vH erhöht. Von diesen haben sich die Ausgaben für Arzneimittel mit einem Anstieg von 5,3 vH und die Ausgaben für Krankenhausbehandlung mit einem Anstieg von 5,6 vH unterdurchschnittlich entwickelt, während die Ausgaben für ärztliche Behandlung mit 7,3 vH überdurchschnittlich gewachsen sind – eine Folge der Neuordnung der Vergütungsstrukturen bei der ambulanten ärztlichen Versorgung. Es ist zu erwarten, dass die Zuweisungen, die die Kassen in diesem Jahr aus dem Gesundheitsfonds erhalten – insgesamt 167,6 Mrd Euro –, ausgabendeckend sein werden und die gesetzlichen Krankenkassen das Jahr 2009 mit einem stabilen Finanzergebnis beenden können. Der Schätzerkreis prognostizierte im Oktober dieses Jahres, dass die Kassen im Jahr 2009 etwa 0,5 Mrd Euro mehr an Zuweisungen erhalten werden als sie zur hundertprozentigen Ausgabendeckung benötigen. Folglich können sie ihre Finanzreserven weiter aufstocken.

309. Die Zuweisungen, die die Kassen erhalten und die im ersten Halbjahr 2009 knapp 83 Mrd Euro betragen, werden vom Gesundheitsfonds ausgezahlt, der sie aus den Beitragseinnahmen und Bundeszuschüssen aufbringen muss. Und auf der **Einnahmeseite** des **Gesundheitsfonds** machen sich die Folgen der **Finanz- und Wirtschaftskrise** bemerkbar: So musste bereits im ersten Halbjahr 2009 zur Ausgabendeckung von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, monatliche Bundeszuschussraten vorzuziehen. Da dies nicht unbegrenzt möglich ist, ist davon auszugehen, dass der Gesundheitsfonds in der Mitte des nächsten Halbjahrs ein Liquiditätsdarlehen des Bundes in Anspruch nehmen muss. Dieses ist aufgrund einer Regelung im Konjunkturpaket II erst Ende des Jahres 2011 zurückzuzahlen. Der Schätzerkreis ging im Oktober 2009 davon aus, dass sich dieses Liquiditätsdarlehen auf 2,3 Mrd Euro belaufen wird. Somit muss der Gesundheitsfonds bereits sein erstes Jahr mit einem Defizit beenden.

Als weitere Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde der Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung im Rahmen des Konjunkturpakets II zum 1. Juli 2009 paritätisch um 0,6 Prozentpunkte abgesenkt. Gegenfinanziert wird diese Maßnahme durch einen schnelleren Anstieg des Bundeszuschusses. Dieser wird im Jahr 2009 auf nunmehr 7,2 Mrd Euro und im Jahr 2010 auf 11,8 Mrd Euro steigen.

Weiterhin Handlungsbedarf auf der Einnahmeseite

310. Die Einführung des Gesundheitsfonds verfehlt das Ziel einer Abkoppelung der Beiträge zur Krankenversicherung von den Löhnen. Denn die Beiträge der Versicherten werden weiterhin auf Basis des beitragspflichtigen Einkommens bis zur Bemessungsgrenze berechnet. Allerdings gilt für alle gesetzlich Krankenversicherten ein einheitlicher Beitragssatz von aktuell 14,9 vH, von denen 0,9 Prozentpunkte von den Arbeitnehmern aufgebracht werden, während sich die verbleibenden 14 Prozentpunkte paritätisch auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer verteilen. Mit der vom Sachverständigenrat in früheren Gutachten vorgeschlagenen **Bürger-**

pauschale würden dagegen Beitragserhöhungen nicht mehr automatisch zu einem Anstieg der Lohnnebenkosten führen. Zudem ginge von einem pauschalen Beitrag ein echtes Preissignal aus, das den Wettbewerb zwischen den Kassen beleben und damit die Effizienz im Gesundheitssystem erhöhen würde.

Mit der im Koalitionsvertrag vereinbarten Einführung von einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeiträgen wird ein Weg hin zu einer Abkoppelung der Krankenkassenbeiträge von den Lohnkosten eingeschlagen, der grundsätzlich zu begrüßen ist. Entscheidend für die Beurteilung dieses Vorschlags wird aber letztlich die konkrete Ausgestaltung sein.

311. Die **Schaffung eines einheitlichen Versicherungsmarkts** ist auch in diesem Jahr nicht vorangekommen. Dieser wäre für einen funktionierenden Kassenwettbewerb notwendig, denn nur so kann eine wettbewerbsschädliche Risikoentmischung, in dem Sinne, dass Gesunde mit hohem Einkommen und ohne mitzuversichernde Familienangehörige in die Private Krankenversicherung wechseln und „schlechte“ Risiken in der Gesetzlichen Krankenversicherung verbleiben, vermieden werden. Zudem ist die Versicherungspflichtgrenze nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip zu rechtfertigen (JG 2008 Ziffer 678).

312. Nach Ansicht des Sachverständigenrates muss es weiterhin das Ziel der Politik sein, einen einheitlichen Versicherungsmarkt zu etablieren. Die Abkoppelung der Krankenkassenbeiträge von den Lohnkosten ist prinzipiell positiv zu beurteilen, wenngleich es auf die konkrete Ausgestaltung ankommen wird. Aus Sicht des Sachverständigenrates kann der Gesundheitsfonds als Ausgangspunkt für die Etablierung der von ihm empfohlenen Bürgerpauschale dienen. Dazu wäre zunächst die Fehlgestaltung der Zusatzbeiträge zu beseitigen; diese sollten ausschließlich als Pauschalen erhoben werden und nicht vom Einkommen, Gesundheitsrisiko und Familienstand der Versicherten abhängen (JG 2006 Ziffern 285 ff.). Im zweiten Schritt wären dann die Segmentierung des Krankenversicherungsmarkts zu beenden und die einkommensabhängigen Beiträge durch die Bürgerpauschale zu ersetzen. Gleichzeitig ist ein versicherungsexterner steuerfinanzierter sozialer Ausgleich einzuführen.

...und auf der Ausgabenseite

313. Aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts und der demografischen Entwicklung ist auch zukünftig mit einem Anstieg der Gesundheitsausgaben zu rechnen. Folglich ist es von erheblicher Bedeutung, vorhandene Sparpotenziale auszuschöpfen und auf der Ausgabenseite die **Effizienz zu erhöhen**.

So führt die bisherige dualistische Krankenhausfinanzierung, die vorsieht, dass vorrangig die Bundesländer für die Investitionskosten der Krankenhäuser aufkommen und die Betriebskosten über pauschalisierte Pflegesätze von den Kassen getragen werden, zu Wettbewerbsverzerrungen und ist ineffizient (JG 2008 Ziffern 687 ff.). Um daraus resultierende Effizienzreserven heben zu können, hat sich der Sachverständigenrat bereits mehrfach für den Übergang zu einer monistischen Krankenhausfinanzierung ausgesprochen. Diese könnte durch Investitionszuschläge auf die diagnosebezogenen Fallpauschalen umgesetzt werden. Einen ersten Schritt in diese Richtung hat die Bundesregierung mit dem Gesetz zum ordnungspolitischen

Rahmen der Krankenhausfinanzierung ab dem Jahr 2009 (Krankenhausfinanzierungsreformgesetz – KHRG) gemacht, das am 18. Dezember 2008 vom Bundestag verabschiedet wurde und am 13. Februar 2009 den Bundesrat passiert hat. Demnach können die Länder die Investitionsfinanzierung ab 2012 auf Pauschalen umstellen. Obwohl die den Ländern eröffnete Wahlmöglichkeit zu kritisieren ist, kann das KHRG als **Einstieg in die monistische Krankenhausfinanzierung** gewertet werden. Problematisch ist allerdings, dass sich die Investitionspauschalen aus zwei Komponenten zusammensetzen sollen, von denen eine bundeseinheitlich und die andere bundeslandspezifisch ermittelt werden soll. Denn eine Differenzierung nach Bundesländern ist ökonomisch nicht zu begründen.

314. Durch das **Fremd- und Mehrbesitzverbot von Apotheken** wird trotz der Zulassung von Versandapotheken seit dem Jahr 2004 und der Aufhebung der Preisbindung der zweiten Hand für nicht verschreibungspflichtige Medikamente eine weitgehende Ausschließlichkeit der eigentümergeführten Präsenzapotheke gewährleistet. Dabei folgt aus dem Fremdbesitzverbot, dass Apotheken nur von selbständigen Apothekern und nicht von Kapitalgesellschaften betrieben werden dürfen. Aus dem Mehrbesitzverbot wiederum resultiert, dass ein Apotheker lediglich eine Hauptapotheke und drei regional beieinander liegende Filialapotheken betreiben darf. Apothekenketten, die den **Wettbewerb bei der Distribution von Arzneimitteln** stimulieren würden, werden auf diese Weise verhindert. Da die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 19. Mai 2009, dass das Fremdbesitzverbot in Deutschland nicht gegen Europäisches Recht verstößt (AZ C-171/07 oder C-172/07), das Fremd- und Mehrbesitzverbot von Apotheken in Deutschland unbeschadet lässt, wäre es die Aufgabe der Politik, dieses in Frage zu stellen. Denn mit der Liberalisierung des Arzneimittelvertriebs können Effizienzreserven gehoben werden, die den Ausgabenanstieg im Bereich der Arzneimittel begrenzen würden. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP bestätigt demgegenüber das Fremd- und Mehrbesitzverbot von Apotheken. Dieser Schutz von Partikularinteressen ist aus Sicht des Sachverständigenrates abzulehnen. Wichtiger wäre es dagegen, dass die Koalitionäre nicht nur finanzierungsseitige, sondern insbesondere auch ausgabenseitige Reformen angehen.

3. Soziale Pflegeversicherung: Generationengerechtigkeit herstellen

315. Die finanzielle Lage der Sozialen Pflegeversicherung ist im ersten Halbjahr 2009 durch einen **Überschuss** gekennzeichnet: Die Einnahmen überstiegen mit 10,4 Mrd Euro die Ausgaben um 0,4 Mrd Euro, was insbesondere auf den Anstieg des Beitragssatzes um 0,25 Prozentpunkte zum 1. Juli 2008 zurückzuführen ist. Mit dieser Erhöhung sollten die zu begrüßenden Leistungsverbesserungen finanziert werden, die mit dem Pflege-Weiterentwicklungsgesetz, das am 1. Juli 2008 in Kraft trat, einhergingen. Zu diesen Leistungsverbesserungen zählte insbesondere die Einbeziehung von Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz, die noch keinen erheblichen Pflegebedarf aufweisen, aber dennoch zusätzliche Betreuung benötigen (Demenzkranken).

316. Trotz des positiven Finanzergebnisses für das erste Halbjahr 2009, das bis zum Jahresende bestehen bleiben dürfte, machen sich die **Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise** auch in der Sozialen Pflegeversicherung bemerkbar: So ist nicht mehr damit zu rechnen, dass

die im Rahmen des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes beschlossenen Leistungsverbesserungen bis zum Jahr 2014 – wie von der Bundesregierung ursprünglich angenommen – über die aus dem Beitragssatzanstieg zum 1. Juli 2008 resultierenden Mehreinnahmen finanziert werden können.

317. Auch vor dem Hintergrund der in diesem Jahr vorgelegten und von allen Seiten positiv aufgenommenen Berichte des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs ist unabhängig von den aus der Bevölkerungsalterung resultierenden Ausgabensteigerungen davon auszugehen, dass sich die Leistungsausgaben noch einmal (deutlich) erhöhen werden. Wenn es zu einer solchen Entwicklung kommt, dann wird die Politik – anders als bei der Verabschiedung des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes – nicht noch einmal darum herum kommen, auch die Finanzierungsseite in ihre Reform miteinzubeziehen. Dabei ist aus Sicht des Sachverständigenrates weniger das Aufspreizen des Abgabenkeils als Folge eines Beitragssatzanstiegs kritisch zu sehen. Vielmehr müssen die zunehmende, die nachwachsenden Generationen belastende intergenerative Umverteilung und die Risikoentmischung zwischen Sozialer und Privater Pflegeversicherung als Folge der Segmentierung der Kranken- und Pflegeversicherungsmärkte durch die ökonomisch nicht zu begründende Versicherungspflichtgrenze berücksichtigt werden. Um diesen Problemen zu begegnen, hat der Sachverständigenrat die **umlagefinanzierte Bürgerpauschale** mit integriertem steuerfinanzierten **Sozialausgleich** vorgeschlagen (JG 2004 Ziffern 510 ff.). Sollte die einkommensabhängige Beitragsbemessung jedoch weiterhin von der Politik als unantastbar angesehen werden, dann erscheint dem Sachverständigenrat eine **Weiterentwicklung des Beitragssplittings** in dem Sinne, dass die Rentner stärker belastet werden, als einzig verbleibende „Reformoption“. Diese Entwicklung sollte dann allerdings von flankierenden Maßnahmen wie der Einführung eines „Pflege-Riesters“ begleitet werden (JG 2008 Ziffern 701 f.).

Die im Koalitionsvertrag angedachte Einführung eines die umlagefinanzierte Soziale Pflegeversicherung ergänzenden, individualisierten, kapitalgedeckten Obligatoriums leistet dagegen keinen Beitrag zum Abbau der die nachwachsenden Generationen belastenden intergenerativen Umverteilung. Diese würde vielmehr vor allem zu Lasten der heutigen jüngeren Erwerbstätigenjahrgänge verstärkt werden. Das Urteil würde anders ausfallen, wenn langfristig ein Umstieg vom Umlageverfahren auf das Kapitaldeckungsverfahren beabsichtigt wäre.

4. Arbeitslosenversicherung: Von der Krise schwer getroffen

318. Die Arbeitslosenversicherung ist anders als die anderen Sozialversicherungszweige von den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise unmittelbar betroffen. Die Auswirkungen des konjunkturellen Einbruchs machen sich in Form von rückläufigen Beitragseinnahmen und einem Anstieg der Ausgaben, insbesondere im Rahmen des konjunkturellen Kurzarbeitergelds, deutlich bemerkbar. Der Finanzierungssaldo der Bundesagentur für Arbeit ist nach den ersten drei Quartalen des Jahres 2009 negativ und beträgt 15,6 Mrd Euro. Für das Jahresende erwartet die Bundesagentur, dass ihre Rücklage, die sich am Jahresende 2008 auf 16,7 Mrd Euro belief, weitgehend aufgebraucht sein wird. Dies ist auch eine Folge der Senkung des Beitragssatzes auf 2,8 vH zum 1. Januar 2009, denn diese ging über den **nachhaltigen Beitragssatz** hinaus. Für das kommende Jahr sind die Aussichten für die Finanzentwick-

lung der Arbeitslosenversicherung ebenfalls pessimistisch: Derzeit ist mit einem negativen Finanzierungssaldo in Höhe von etwa 20 Mrd Euro zu rechnen, sodass der Bund der Bundesagentur auch im kommenden Jahr ein Liquiditätsdarlehen zur Verfügung stellen müssen.

Finanzielle Lage

319. Das **Finanzierungsdefizit** der Bundesagentur von 15,6 Mrd Euro am Ende des dritten Quartals des Jahres 2009 ist sowohl auf einen Einnahmerückgang als auch auf einen deutlichen Ausgabenanstieg im Vergleich zum Vorjahreszeitraum zurückzuführen. Die Einnahmen der Bundesagentur beliefen sich Ende September 2009 auf 19,6 Mrd Euro und waren damit im Vergleich zu den ersten drei Quartalen des Vorjahres um 29,2 vH niedriger. Dieser **Einnahmerückgang** ist auf drei Ursachen zurückzuführen:

- erstens auf die Reduktion des Beitragssatzes auf 2,8 vH zum 1. Januar 2009;
- zweitens auf den Rückgang der Beitragseinnahmen aufgrund des Anstiegs der konjunkturellen Kurzarbeit sowie auf den – bisher allerdings noch moderaten – Anstieg der Arbeitslosigkeit als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise;
- drittens auf die Verlagerung der Fälligkeit der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung gemäß § 363 Absatz 1 SGB III auf das Jahresende; bisher wurde diese Bundesbeteiligung in gleichbleibenden monatlichen Raten gezahlt.

Die Beitragseinnahmen waren aufgrund der beiden erstgenannten Gründe in den ersten drei Quartalen des Jahres 2009 mit knapp 16 Mrd Euro 16,8 vH niedriger als in dem entsprechenden Vorjahreszeitraum. Einnahmeausfälle aufgrund des Verschiebens der Fälligkeit der Bundesbeteiligung, die in diesem Jahr 7,8 Mrd Euro beträgt, konnten im ersten Halbjahr 2009 noch durch die Rücklage der Bundesagentur ausgeglichen werden; im September 2009 wäre aber ohne das zur Jahresmitte in Kraft getretene Dritte Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze ein Liquiditätsdarlehen zur Überbrückung notwendig geworden. Für diesen Fall sieht das Gesetz vor, dass das Bundesministerium für Arbeit im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen einen zur Erfüllung sämtlicher Zahlungsverpflichtungen notwendigen Teilbetrag der Bundesbeteiligung vorziehen kann. So wurde im dritten Quartal 2009 eine erste Tranche von 0,5 Mrd Euro aus der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung an die Bundesagentur überwiesen.

320. Die Ausgaben der Bundesagentur haben sich im Vergleich zu den ersten drei Quartalen des Vorjahres ohne Berücksichtigung der einmaligen Zuführung von 2,5 Mrd Euro an den Versorgungsfonds der Bundesagentur um 26,8 vH auf 35,3 Mrd Euro erhöht. Ausschlaggebend für diesen **Ausgabenanstieg** ist insbesondere die Entscheidung der Bundesregierung, die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise für den Arbeitsmarkt über zahlreiche Maßnahmen im Bereich der konjunkturellen Kurzarbeit abzufedern (Kasten 13, Seite 264 ff.). In den ersten drei Quartalen des Jahres 2009 betragen die Ausgaben für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld 2,2 Mrd Euro, was einer Steigerung im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um das 31-fache entspricht. Für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge, die erst in diesem

Jahr eingeführt wurde, hat die Bundesagentur knapp 1 Mrd Euro in den ersten neun Monaten des Jahres 2009 ausgegeben. Obwohl bisher ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert werden konnte, sind auch die Ausgaben für Arbeitslosengeld im Vergleich zu den ersten neun Monaten des Vorjahres um 19,9 vH gestiegen.

Ein nachhaltiger Beitragssatz

321. Um in konjunkturellen Schwächephasen Fehlbeträge in der Arbeitslosenversicherung zu vermeiden, die prozyklisch wirkende Beitragssatzerhöhungen nach sich ziehen könnten, sollte die Höhe des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung so gewählt werden, dass **kein strukturelles Defizit** entsteht (JG 2007 Ziffern 317 ff.).

Der Sachverständigenrat hat ein Verfahren zur Berechnung eines nachhaltigen Beitragssatzes entwickelt (JG 2007 Kasten 11). Nach diesem ist der nachhaltige Beitragssatz der Beitragssatz, bei dem der strukturelle Haushaltssaldo einen Wert von Null annimmt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die strukturellen Beitragseinnahmen nur einem Teil der strukturellen Ausgaben entsprechen müssen, da die Beitragseinnahmen nicht 100 vH der Gesamteinnahmen ausmachen. Der strukturelle Haushaltssaldo der Bundesagentur wird dann ähnlich ermittelt wie das strukturelle Defizit des Staatshaushalts. Die Einnahmen und Ausgaben werden um einmalig wirkende und konjunkturelle Einflüsse bereinigt, um die jeweiligen strukturellen Komponenten zu bestimmen. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die Ermittlung des strukturellen Haushaltssaldos durch die arbeitsmarktpolitisch bedingten Strukturbrüche in den vergangenen Jahren erschwert wird.

322. Nach dem Berechnungsverfahren des Sachverständigenrates läge der **nachhaltige Beitragssatz 2009 bei über 4 vH**, wobei die hierbei verwendeten Filterverfahren die für die Berechnung maßgebliche Entwicklung der strukturellen Arbeitslosigkeit nur sehr unvollständig abbilden. Mit dem derzeit gültigen Beitragssatz von 2,8 vH wird folglich ein strukturelles Defizit in der Arbeitslosenversicherung aufgebaut. Demnach müsste allein aus Nachhaltigkeitsüberlegungen für einen sofortigen Beitragssatzanstieg plädiert werden. Allerdings wäre dies – mitten in der schwersten Wirtschaftskrise seit Bestehen der Bundesrepublik – mit einem prozyklisch wirkenden Beitragssatzanstieg verbunden. Um dies zu vermeiden, käme auch eine schrittweise oder zeitlich verzögerte Erhöhung in Betracht. Diese wird mit dem Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland, das einen Beitragssatzanstieg zum 1. Januar 2011 auf 3,0 vH vorsieht, begonnen. Allerdings ist ein Beitragssatz in dieser Höhe weder nachhaltig, noch ausreichend um das strukturelle Defizit, das sich bis dahin in der Arbeitslosenversicherung aufgebaut hat, wieder abzubauen.

Literatur

- Afonso, A., W. Ebert, L. Schuknecht und M. Thöne (2005) *Quality of Public Finances and Growth*, ECB Working Paper Series, 438.
- Afonso, A. (2006) *Expansionary Fiscal Consolidations in Europe, New Evidence*, ECB Working Paper Series, 675.
- aus dem Moore, N., R. Kambeck und T. Kasten (2009) *Auswirkungen der Steuerprogramme zur Bundestagswahl 2009. Eine mikrodatenbasierte Analyse der Reformvorschläge von CDU/CSU, SPD und FDP*, RWI Materialien, Heft 55.
- Bundesministerium der Finanzen (2009) *Kurz- und mittelfristige Perspektiven der öffentlichen Haushalte in Deutschland*, Monatsbericht des BMF, August 2009, 55 - 66.
- Bundesministerium der Finanzen (2009) *Finanzbericht 2010*, Berlin.
- Cwik, T. und V. Wieland (2009) *Keynesian Government Spending Multipliers and Spillovers in the Euro Area*, CEPR Discussion Paper, 7389.
- European Commission (2007) *Public Finances in EMU*, Brüssel.
- European Commission (2009) *Public Finances in EMU*, Brüssel.
- Fagan, G., J. Henry und R. Mestre (2005) *An Area-Wide Model for the Euro Area*, Economic Modelling, 22, 39 - 59.
- Heppke-Falk, K. H., J. Tenhofen und G. B. Wolff (2006) *The Macroeconomic Effects of Exogenous Fiscal Policy Shocks in Germany: A Dissaggregated SVAR Analysis*, Bundesbank Discussion Paper, 41.
- Heilemann, U., S. Wappler, G. Quaas und H. Findeis (2008) *Qual der Wahl? Finanzpolitik zwischen Konsolidierung und Konjunkturstabilisierung*, Wirtschaftsdienst, 9, 585 - 593.
- Houben, H. und R. Maiterth (2009) *Zurück zum Zehnten: Modelle für die nächste Erbschaftsteuerreform*, arqus Diskussionsbeitrag, 69.
- Institut für Weltwirtschaft (2008) *Subventionsabbau in Deutschland*, Gutachten im Auftrag der INSM-Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH, Kiel.
- Laxton, D. und P. Pesenti (2003) *Monetary Rules for Small, Open, Emerging Economies*, Journal of Monetary Economics, 50, 1109 - 1146.
- Ratto, M., W. Roeger und J. in't Veld (2009) *Quest III: An Estimated Open-economy DSGE Model of the Euro Area with Fiscal and Monetary Policy*, Economic Modelling, 26, 222 - 233.
- Romp, W. und J. de Haan (2007) *Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey*, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 8, 6 - 52.
- Schreiber, U. (2008) *Besteuerung der Unternehmen. Eine Einführung in Steuerrecht und Steuerwirkung*, 2. Auflage, Berlin, Heidelberg.
- Smets, F. und R. Wouters (2003) *An Estimated Stochastic Dynamic General Equilibrium Model of the Euro Area*, Journal of European Economic Association, 1, 1123 - 1175.
- Spengel, C., K. Finke und B. Zinn (2009) *Die Bedeutung der Substanzbesteuerung in Deutschland*, ZEW, Mannheim.
- Stiftung Marktwirtschaft – Kommission „Steuergesetzbuch“ – Steuerpolitisches Programm (2006) *Einfacher, gerechter, sozialer: Eine umfassende Ertragsteuerreform für mehr Wachstum und Beschäftigung*, Berlin.
- Taylor, J. B. (1993) *Macroeconomic Policy in a World Economy: From Econometric Design to Practical Operation*, New York, London.
- Trabandt, M. und H. Uhlig (2009) *How Far Are We From The Slippery Slope? The Laffer Curve Revisited*, NBER Working Paper, 15343.