
Auszug aus dem Jahresgutachten 2014/15

Finanzpolitik: Reformbedarf steigt

Textziffern 43 bis 58

sind, die keine einfache Umsetzung der eingesetzten Inputs, etwa von Mitteln der Forschungsförderung, in den Output „Innovation“ zulassen. Vielmehr ist häufig das Beste, was staatliches Handeln tun kann, den Entdeckungsprozess, der zu Innovationen führt, so auszugestalten, dass er auf Dauer zu möglichst umfassendem Erfolg führt. Dies erfordert nicht nur die Bereitstellung hinreichender finanzieller Mittel für Bildung, Forschung und Wissenstransfer, sondern vielfach auch die Disziplin, sich einer staatlichen Steuerung im Detail zu enthalten. Um diese Prinzipien einzuhalten, ist die Politik gut beraten, grundsätzlich eine „horizontale“ Industriepolitik zu verfolgen (JG 2009 Ziffern 351 ff.).

42. Zweitens sollte der Staat nur dort **gezielt** ins Innovationsgeschehen **eingreifen**, wo Marktversagen den Fortschritt ansonsten hemmt. Der Sachverständigenrat hat die daraus erwachsende anspruchsvolle Rolle der Innovationspolitik in seinem Jahresgutachten 2009 umfassend diskutiert. Denn es ist keineswegs trivial, derartige Hemmnisse zu identifizieren und die richtigen Instrumente zu entwickeln, um sie zu beseitigen.

Insbesondere hat der Sachverständigenrat **Prinzipien** vielversprechender Fördermaßnahmen erarbeitet, sodass private Initiative und Kreativität zwar behutsam unterstützt, aber nicht durch eine staatliche Detailsteuerung gleichsam erstickt werden. Nicht zuletzt sollten Maßnahmen der direkten Innovationsförderung mit einem bindenden Auslaufdatum versehen sein und nach aktuellen Standards der Forschung von unabhängiger Seite evaluiert werden. Dies bedeutet insbesondere, dass Industriepolitik und Innovationspolitik nicht vermischt werden sollten.

III. FINANZPOLITIK: REFORMBEDARF STEIGT

43. Insgesamt zeigt sich, dass die Herausforderungen an eine verantwortungsbewusste Wirtschaftspolitik groß sind. Die für die private Leistungserstellung komplementäre Infrastruktur, nicht zuletzt die Infrastruktur für Innovationen, erfordert einen erheblichen **Einsatz staatlicher Mittel**. Allerdings dürfte deren Größenordnung durchaus im Rahmen der bestehenden staatlichen Handlungsspielräume liegen, wenn die **Prioritäten** öffentlichen Handelns stärker auf die Ermöglichung gesamtwirtschaftlichen Wachstums gelegt werden. Die Sorge, dass gewaltige „Investitionslücken“ zu schließen seien und deshalb über die Bereitstellung staatlicher Mittel hinaus eine gestaltende Wirtschaftspolitik erforderlich sei, ist übertrieben.

Gleichwohl wird die künftige Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft davon abhängen, dass der Staat seine Aufmerksamkeit und seine finanziellen Mittel vermehrt dort einsetzt, wo er selbst als Investor auftreten sollte. Dazu bedarf es allerdings **keiner Umlenkung privater Mittel** in öffentliche Vorhaben, denn mehr öffentliche Investitionen sind durchaus mit den bestehenden Einnahmen und unter **Einhaltung der Schuldenbremse** zu bewerkstelligen. Erforderlich ist aber insbesondere ein stärkeres Bekenntnis der Politik zur Zu-

kunftssicherung der Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft. Dabei sind viele der erforderlichen Schritte kostenfrei, da sie lediglich den Abbau oder die Rücknahme von Regulierungen bedeuten.

1. Staatshaushalt weiter mit Rückenwind

44. Im Jahr 2014 wird der gesamtstaatliche Haushalt voraussichtlich erneut einen **geringen Überschuss** aufweisen. [TABELLE 1](#) Strukturell ist der Budgetausgleich nahezu erreicht, die Schuldenstandsquote wird deutlich zurückgehen und dürfte zum Ende dieses Jahres 74 % betragen, nachdem sie im Jahr 2012 noch bei 79 % und damit nur knapp unter ihrem Höchststand aus dem Jahr 2010 gelegen hatte. Die Vorgaben des Fiskalvertrags, der Schuldenbremse und des Stabilitäts- und Wachstumspakts werden somit eingehalten oder sogar übertroffen. Die **Sanierung der öffentlichen Haushalte** nach der Wirtschafts- und Finanzkrise, ein Projekt, das nicht zuletzt von den anderen Euro-Mitgliedstaaten kritisch beobachtet wird, war bislang erfolgreich.

[TABELLE 1](#)

Finanzpolitische Kennziffern¹
%²

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ³	2015 ³
Finanzierungssaldo	- 0,0	- 3,0	- 4,2 ^a	- 0,9	0,1	0,1	0,3	- 0,0
Struktureller Finanzierungssaldo ⁴	- 0,5	- 1,1	- 1,8	- 0,7	- 0,3	0,2	- 0,0	- 0,2
Schuldenstandsquote	64,9	72,4	80,3	77,6	79,0	76,9	74,1	72,0
Staatsquote ⁵	43,5	47,4	47,3 ^a	44,6	44,2	44,3	44,2	44,6
Abgabenquote ⁶	38,0	38,4	37,0	37,5	38,2	38,4	38,4	38,6
Steuerquote ⁷	23,1	22,7	21,8	22,4	22,9	23,0	23,0	23,1
Staatskonsumquote	17,9	19,6	19,2	18,7	19,0	19,3	19,5	19,7
Sozialbeitragsquote ⁸	14,9	15,6	15,3	15,2	15,3	15,4	15,4	15,5
Zins-Steuer-Quote ⁹	11,7	11,7	11,4	11,2	10,1	8,8	7,9	7,3

1 – Für den Gesamtstaat, in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. 2 – Wenn nicht anders angegeben, jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. 3 – Prognose des Sachverständigenrates. 4 – Um konjunkturelle Einflüsse und transitorische Effekte bereinigter Finanzierungssaldo, siehe JG 2007 Anhang IV D. 5 – Gesamtstaatliche Ausgaben. 6 – Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU und tatsächliche Sozialbeiträge. 7 – Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU. 8 – Sozialbeiträge, ohne unterstellte Sozialbeiträge. 9 – Zinsausgaben in Relation zu den Steuern. a – Ohne die Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang (LTE). Unter Berücksichtigung dieser Einnahmen lag die Defizitquote bei 4,1 % und die Staatsquote bei 47,2 %.

Daten zur Tabelle

SVR-14-373

45. Konjunkturell trübt sich die Situation allerdings ein. [ZIFFER 164](#) Die Output-Lücke dürfte sich weiter öffnen. Darüber hinaus besteht angesichts des strukturell ausgeglichenen Haushalts finanzpolitischer Spielraum im Rahmen der Schuldenbremse. Es scheint nahe zu liegen, diesen Spielraum zu nutzen und zusätzliche Staatsausgaben zu tätigen. Doch gewichtige Argumente stehen dem entgegen: Die Krise im Euro-Raum hat sich lediglich beruhigt, ist jedoch noch nicht überwunden, und das Vertrauen in die **Glaubwürdigkeit** der angekündigten Konsolidierung muss erst durch Taten erarbeitet werden. Zudem geht die aktuell gute Haushaltslage auf eine Reihe von **Sonderfaktoren** zurück (JG 2012 Ziffern 15, 347 ff., JG 2013 Ziffern 12, 552 ff.), die etwa bei der Schulden-

bremse als strukturell klassifiziert werden: die historisch niedrigen Zinsen, die demografische Atempause sowie den Anstieg der Beschäftigung.

Gleichwohl hat die deutsche Finanzpolitik begonnen, ihre Spielräume zu nutzen. Im Jahr 2015 wird voraussichtlich ein leicht erhöhtes strukturelles Finanzierungsdefizit festzustellen sein, das auf **strukturelle Mehrausgaben** zurückzuführen ist. [TABELLE 1](#) Angesichts der Sonderfaktoren, welche die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte begünstigen, sind diese strukturellen Mehrausgaben problematisch: Ändert sich das für die Konsolidierung günstige Umfeld, so müssen die Bemühungen von Bund und Ländern zur Einhaltung der Schuldenbremse verstärkt werden.

46. Die **Zinsausgaben** sind bei kaum verändertem Schuldenstand allein vom Jahr 2012 auf das Jahr 2013 um fast 7 Mrd Euro (10,8 %) zurückgegangen. Im ersten Halbjahr 2014 setzte sich dieser steile Rückgang mit 9,1 % fort. Die Belastungen des demografischen Wandels werden hingegen erst in einigen Jahren, etwa ab dem Jahr 2020, deutlich hervortreten. Bis dahin entlastet die **demografische Atempause** die öffentlichen Haushalte: Die Anzahl der Rentenbezieher ist weitgehend stabil, bei zugleich nennenswerten Rückgängen der Schülerzahlen.

Es ist bemerkenswert, dass diese Phase mit dem **Rückgang der strukturellen Arbeitslosenquote** zusammenfällt. Allein die Rückgänge beim Arbeitslosengeld und beim Arbeitslosengeld II beliefen sich gegenüber dem Jahr 2006 auf mehr als 14 Mrd Euro. Zudem stieg die Beschäftigung aufgrund der starken Zuwanderung und beträchtlich steigender Frauenerwerbstätigkeit nochmals stärker an. Dies begünstigte die Sozialversicherungen, weshalb in den vergangenen Jahren die Beitragssätze bereits mehrmals gesenkt werden konnten. Einen weiteren Rückgang verhinderte der Bund durch die Umsetzung des Rentenpakets sowie die Kürzung seiner Zuschüsse für versicherungsfremde Leistungen, die mittlerweile um rund 8 Mrd Euro im Jahr 2014 niedriger liegen.

Die überaus positive Einnahmeentwicklung wird durch die **Kalte Progression** in der Einkommensteuer zusätzlich unterstützt, denn sie bewirkt jedes Jahr aufs Neue strukturelle Mehreinnahmen von etwa 2,5 Mrd Euro (JG 2011 Ziffern 344 ff.; Breidenbach et al., 2014). Da die Kalte Progression die reale Steuerbelastung stetig erhöht, steigt die Steuerquote, die mittlerweile auf einem der höchsten Niveaus der vergangenen drei Jahrzehnte liegt. Der Anstieg der Steuerquote macht zudem deutlich, dass die Belastung der **Kalten Progression kumulativ wirkt** und die aktuell niedrigen Inflationsraten nur deren jährliche Zusatzbelastung senken.

47. Die genannten Sonderfaktoren verdecken, dass bei den **Kernaussgaben** des Staates, den staatlichen Konsumausgaben und den Sozialleistungen (mit Ausnahme der stabilen bis rückläufigen Ausgaben für Arbeitslosigkeit) hohe Zuwachsraten zu verzeichnen sind. Länder und Gemeinden wiesen im ersten Halbjahr 2014 Zuwachsraten bei den nominalen Konsumausgaben von 3,4 % beziehungsweise 5,2 % auf. Der Bund setzte demgegenüber **erhebliche strukturelle Zuwächse** bei den Sozialausgaben um. Allein das Rentenpaket der Bundesregierung bedeutet eine strukturelle Ausweitung der jährlichen Sozialleistungen um rund 10 Mrd Euro. Die Bruttoinvestitionen des Staates steigen im laufenden

Jahr auf voraussichtlich 67 Mrd Euro, nachdem sie im Jahr 2008 noch bei 51 Mrd Euro gelegen hatten.

Mittelfristig ergeben solche Werte zwangsläufig eine Ausweitung der Staatsquote. Angesichts dieser Entwicklungen kann sicherlich nicht von einer übertriebenen Konsolidierungspolitik gesprochen werden. Die international mit unverminderter Vehemenz geäußerte Kritik an der angeblich restriktiven Finanzpolitik Deutschlands ist daher verfehlt (IWF, 2014a).

48. Die Sonderfaktoren wirken lediglich vorübergehend und entsprechende Projektionen machen deutlich, dass die öffentlichen Finanzen angesichts des demografischen Wandels **langfristig nicht tragfähig** sind. ↘ ZIFFERN 559 FF. Somit sollten die vorübergehenden finanzpolitischen Spielräume klug und umsichtig genutzt werden. Dabei haben solche Maßnahmen oberste Priorität, die geeignet sind, die finanziellen Lasten und die ungünstigen Wachstumseffekte des demografischen Wandels abzumildern. Es ist daher höchste Zeit für eine wachstums- und investitionsfreundliche Finanzpolitik, die auf langfristig verlässliche Rahmenbedingungen für private Investitionen setzt. Wichtige finanzpolitische Reformbedarfe, welche dieses Kriterium erfüllen, nimmt die Bundesregierung bislang nicht oder zu zaghaft in Angriff. Es ergibt sich ein zweiter, finanzpolitischer, Handlungskatalog:

- So werden Unternehmensneugründungen und das Wachstum junger Unternehmen steuerlich weiterhin behindert, weil die Unternehmensbesteuerung nicht finanzierungsneutral ist. Der Sachverständigenrat hatte hierzu den Vorschlag einer **Zinsbereinigung des Grundkapitals** unterbreitet, der mit vertretbaren Mindereinnahmen verbunden wäre (JG 2012 Ziffern 385, 407 ff.).
- Im Hinblick auf eine Koordinierung der internationalen Unternehmensbesteuerung im Rahmen der Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)-Initiative der OECD diskutieren Bund und Länder als Gegenmaßnahmen gegen Sondervorschriften einiger Staaten für Forschungs- und Entwicklungsausgaben (Patent- oder Lizenzboxen) vor allem Beschränkungen der Abzugsmöglichkeit solcher Ausgaben (Lizenzschranke). Dies kann zu ähnlichen Belastungen für die Wirtschaft führen wie die Zinsschranke. Die Einrichtung einer **Patentbox** in der deutschen Unternehmensbesteuerung wird hingegen nicht ernsthaft erwogen. ↘ ZIFFER 673 Diese könnte so ausgestaltet sein, dass Deutschland nicht seinerseits zu einem aggressiven Steuerwettbewerb übergeht.
- Bei der **Erbschaft- und Grundsteuer** wählt man den bequemen Weg: Obwohl zweifellos Handlungsbedarf besteht, wird das ausstehende Verfassungsgerichtsurteil abgewartet. Dies verunsichert Investoren, nicht zuletzt die mittelständischen Unternehmen.
- Bei der **Grunderwerbsteuer** geht der Anstieg der Steuersätze in den meisten Ländern ungebremst weiter und belastet so die Bauinvestitionen.
- Die Mehreinnahmen der **Kalten Progression** sind von Bund und Ländern innerhalb ihrer Finanzplanungen der kommenden Jahre für Ausgaben zu-

wächse voll eingepplant. Bislang fehlt jede Antwort darauf, auf welchem Niveau die Steuerquote in Zukunft stabilisiert werden soll.

- Die Finanzierung einer eigentlich als Selbstverständlichkeit anzusehenden leistungsfähigen **Verkehrsinfrastruktur** steht zunehmend in Frage, obwohl der bestehende Finanzierungsbedarf mit etwas politischem Willen durch Umschichtungen in den Finanzplanungen von Bund und Ländern berücksichtigt werden könnte.

In der Konsequenz ist das finanzpolitische Umfeld für private Investitionen steuer- und finanzpolitisch keineswegs günstig.

49. Eine Ursache für den finanzpolitischen Stillstand sind die begonnenen Verhandlungen über die **Bund-Länder-Finanzbeziehungen**. Die Länder ließen in den vergangenen Monaten kaum eine Gelegenheit aus, um auf ihre vermeintlich unzureichende Finanzausstattung hinzuweisen. Bereits vorab – im Koalitionsvertrag – wurden erhebliche Zugeständnisse des Bundes an die Länder festgeschrieben. So übernimmt er ab dem Jahr 2015 unter anderem die Kosten des Bafög. Im Zuge dieser Debatte werden die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur und der Abbau der Kalten Progression zunehmend **politisch instrumentalisiert**.

Angesichts der Klagen über unzureichende Einnahmen verwundert es nicht, dass die Fortschritte bei der **Konsolidierung der Länderhaushalte** weitgehend zum Erliegen gekommen sind. Im Jahr 2014 wird das Finanzierungsdefizit der Länder wohl nicht wie in den vergangenen Jahren reduziert werden. Dabei haben die Länder durch Entlastungen bei den Zinsausgaben und den weiterhin stabilen Zuwächsen bei den Steuereinnahmen beste Rahmenbedingungen, um ihre Haushalte zu konsolidieren. Der demografisch bedingte Rückgang der Schülerzahlen bedeutet zudem zusätzliche strukturelle Haushaltsentlastungen bei den Ländern, die diese offenbar nicht konsequent zum Defizitabbau zu nutzen wissen.

2. Reformoptionen für den Solidaritätszuschlag

50. Der Bund sollte dem Druck der Länder, sie finanziell besser auszustatten, keinesfalls nachgeben, ohne dass er im Gegenzug das **Zugeständnis für echte Reformen** erhält. Die Strategie der Länder zielt offenbar darauf, die Einsparungen des Bundes beim Solidaritätspakt II für sich zu reklamieren und die direkte Beteiligung am Aufkommen des Solidaritätszuschlags zu erlangen. Im Jahr 2014 belaufen sich die Zuweisungen an die Neuen Länder noch auf etwa 5,8 Mrd Euro. Diese Zuweisungen werden bis zum Jahr 2019 zurückgeführt, womit für den Staat ein entsprechendes Finanzierungsvolumen für andere Ausgaben frei zu werden scheint.

Dies trifft nicht zu: Wenn der Aufbau Ost beendet ist, verliert der Solidaritätszuschlag seine Existenzberechtigung. Dass dem Bund bei einer Streichung des Solidaritätszuschlags nennenswert Einnahmen verloren gehen, ist für sich ge-

nommen kein Argument für seinen Fortbestand, insbesondere da diese Einnahmen über den für den Aufbau Ost aufgewendeten Mitteln liegen.

51. Hingegen fordern die Länder nicht nur dessen Beibehaltung; vielmehr sollen die Einnahmen daraus in einen Altschuldentilgungsfonds fließen, oder der Solidaritätszuschlag soll in den Tarif der Einkommensteuer integriert werden. Dies käme einer **Übertragung von Einnahmen** vom Bund auf die Länder in einer Größenordnung von etwa 8 Mrd Euro pro Jahr gleich. [↘ KASTEN 5](#) Für eine Übertragung von Aufkommen in dieser Größenordnung auf die Länder fehlt eine überzeugende Begründung. Der Bund hat im Jahr 1993 in einer Föderalismusreform zudem sieben Umsatzsteuerpunkte an die Länder gegeben, um die Aufnahme der Neuen Länder in das Finanzausgleichssystem sicherzustellen. Haben die Neuen Länder weiterhin eine unterdurchschnittliche originäre Finanzausstattung, so könnte die Gemeinschaft der Länder allenfalls dann Anspruch auf die Mittel aus dem Solidaritätszuschlag erheben, wenn sie zu einer Rückgabe dieser Umsatzsteuerpunkte bereit wäre.

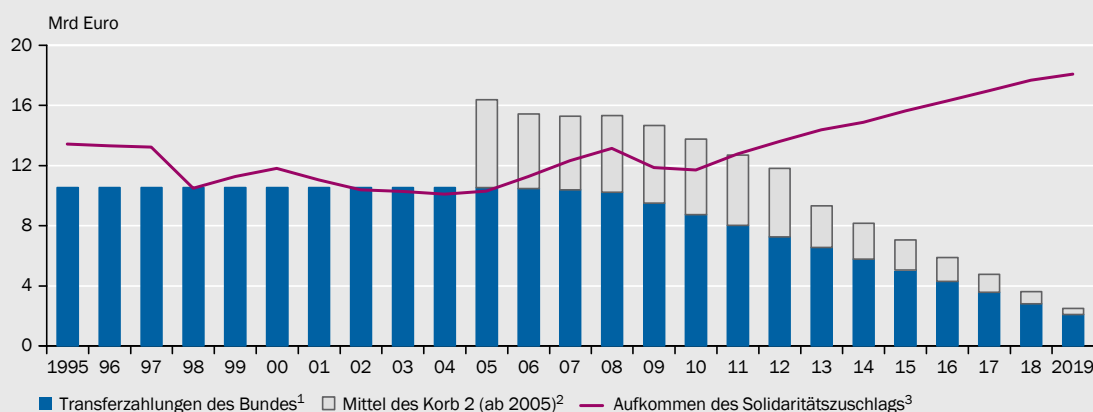
[↘ KASTEN 5](#)

Solidaritätszuschlag

Vor dem Hintergrund der Kosten der deutschen Einheit wurde der Solidaritätszuschlag im Jahr 1991 zunächst nur für eine begrenzte Dauer und anschließend im Jahr 1995 ohne festes Auslaufdatum eingeführt. Bis einschließlich des Jahres 1997 betrug der Zuschlag 7,5 %, seitdem 5,5 %. Sein **Aufkommen** wird bis zum Jahr 2019 voraussichtlich auf etwa 18 Mrd Euro ansteigen. [↘ ABBILDUNG 3](#) Juristisch ist die Verknüpfung zwischen dem Solidaritätszuschlag und dem Solidarpaket II aufgrund des Non-Affektationsprinzips im Haushaltsrecht nicht zwingend. Eine Begründung für seine Aufrechterhaltung über das Jahr 2019 hinaus fiel gleichwohl politisch schwer.

[↘ ABBILDUNG 3](#)

Aufkommen des Solidaritätszuschlags und Zuweisungen des Bundes im Rahmen der Solidarpakte I und II



1 – Direkte Zahlungen im Rahmen des Solidarpaktes I (bis einschließlich 2004) und Zahlungen im Rahmen des Korb 1 des Solidarpaktes II (ab 2005). 2 – Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2014). Verschiedene Zuweisungen des Bundes und der EU, die überproportional an die Neuen Länder gezahlt werden. Ein expliziter Pfad ist für diese Zuweisungen nicht vorgegeben, allerdings die Höhe von mindestens 51,4 Mrd Euro. Für die Jahre 2013 bis 2019 eigene Schätzung. 3 – Für die Jahre 2014 bis 2019 Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen Mai 2014. In den Jahren 1995 bis 1997 betrug der Zuschlag 7,5 %, anschließend 5,5 %.

Daten zur Abbildung

SVR-14-378

Der Solidaritätszuschlag belastet das steuerpflichtige Einkommen von natürlichen und juristischen Personen ebenso wie die Einkommen- beziehungsweise Körperschaftsteuer. Im Gegensatz zu diesen Steuern fällt das Aufkommen allerdings **alleine beim Bund** an. Einkommen- und Körperschaftsteuer stehen stattdessen zu 57,5 % beziehungsweise 50 % Ländern und Gemeinden zu. Das Aufkommen des Solidaritätszuschlags belief sich im Jahr 2013 auf etwa 14,4 Mrd Euro. Bei der Erhebung wird nicht zwischen Neuen Ländern und früherem Bundesgebiet unterschieden; er belastet somit Einkommen in West und Ost gleichermaßen.

Eine Besonderheit des Solidaritätszuschlags ist seine technische Ausgestaltung. Er berechnet sich als **prozentualer Zuschlag** auf die Steuerschuld von Einkommen- und Körperschaftsteuer. Der tarifliche Satz von 5,5 % ist damit nicht mit einer Tarifierhöhung um 5,5 Punkte gleichzusetzen. Stattdessen steigt der effektive Eingangsteuersatz der Einkommensteuer von 14 % auf 14,8 %, der Spitzensteuersatz von 45 % auf 47,5 %.

Ohne die Belastung der Steuerpflichtigen zu erhöhen, wäre es möglich, den Solidaritätszuschlag in die Einkommensteuer zu **überführen**, wenn der Tarif auf die genannten Sätze erhöht würde. Bei der Körperschaftsteuer müsste der Tarif von 15 % auf 15,8 % steigen. Von den derzeitigen Einnahmen in Höhe von rund 14,4 Mrd Euro würden dann 1,8 Mrd Euro direkt den Gemeinden zufallen, die Länder erhielten 6,3 Mrd Euro zusätzlich. Entsprechend hätte der Bund Mindereinnahmen von 8,1 Mrd Euro.

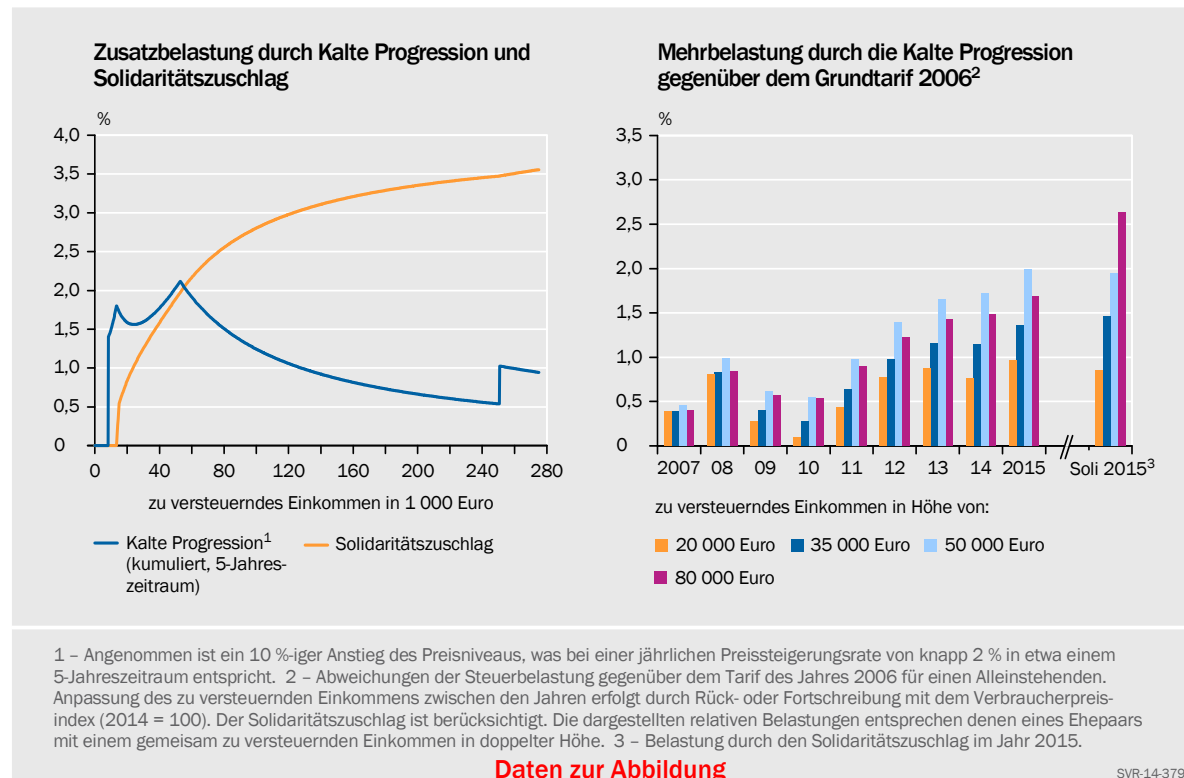
52. Wenn die Länder sich weiter gegen die Bereinigung der Kalten Progression sträuben, könnte der Bund den Solidaritätszuschlag abschaffen, um diese so indirekt abzubauen. Dies wäre konsequent, da nach dem Auslaufen des Solidarpakts II eine Reduktion und schließlich eine Abschaffung naheliegender wären als eine Übertragung des Aufkommens an die Länder und Gemeinden. Dieser Zielrichtung würde beispielsweise eine umgehende Halbierung und anschließende stufenweise Reduktion bis zum Jahr 2019 entsprechen. Die Mindereinnahmen würden sich zunächst auf etwa 7 Mrd (bei der Halbierung) und anschließend etwa 2 Mrd Euro in den Jahren 2016 bis 2019 belaufen.

Allerdings werden durch die Kalte Progression überwiegend **untere und mittlere Einkommen** belastet, der Solidaritätszuschlag wird hingegen überproportional von hohen Einkommen getragen. [↘ ABBILDUNG 4 LINKS](#) Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch die Anhebung des Grundfreibetrags in den Jahren 2013 und 2014 bereits eine überproportionale Entlastung unterer Einkommen stattgefunden hat. Für Einkommen bis 50 000 Euro könnte eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags die Rücknahme der Belastungen durch die Kalte Progression gut ersetzen. [↘ ABBILDUNG 4 RECHTS](#) Hingegen würden **hohe Einkommen** stärker entlastet, als diese in der Vergangenheit durch die Kalte Progression belastet wurden. Dies ist gleichwohl folgerichtig, denn es war die Absicht bei der Einführung des Solidaritätszuschlags, höhere Einkommen stärker an der Finanzierung der deutschen Einheit zu beteiligen als niedrige Einkommen.

53. Eine **Überführung des Solidaritätszuschlags** in den Tarif würde zwar im Vergleich zum Status quo keine Mehrbelastung bedeuten, wenn der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer bei 47,5 % zu liegen käme. Die Mehrbelastung durch den Solidaritätszuschlag verlöre dann aber den Anschein einer vorübergehenden Belastung und würde **dauerhaft**. Es mag gleichwohl unrealistisch sein zu glauben, dass der Bund und die Länder im Angesicht der Schuldenbrem-

▾ **ABBILDUNG 4**

Belastungen durch die Kalte Progression und den Solidaritätszuschlag
in Relation zum Nettoeinkommen



se bereit sind, auf diese Einnahmen zu verzichten. Dann ist die Überführung in die Tarife der Einkommen- und Körperschaftsteuer allemal die bessere Lösung.

Eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags bei zeitgleicher Anhebung des Tarifs könnte in zweierlei Hinsicht einen Kompromiss darstellen. Zum einen würden die Länder in begrenztem Rahmen bessergestellt. Zum anderen könnte vor dem Hintergrund der großen Entlastungen im Zuge der Einkommensteuerreform der Jahre 2001 bis 2005 die stärkere Entlastung unterer und mittlerer Einkommen verteilungspolitisch eher gewünscht sein als eine Entlastung, die sich auf die oberen Einkommenschichten konzentriert.

54. Die Länder sollten ihre Blockadehaltung aufgeben und sich an den Kosten der **Bereinigung der Kalten Progression** beteiligen. Dann wäre eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags durch dessen Überführung in die Tarife im Gegenzug zur Rücknahme der Belastungen durch die Kalte Progression möglich (JG 2011 Ziffern 344 ff.). Eine solche Einigung wird jedoch erst dann realistisch, wenn die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zum Abschluss gebracht ist.

3. Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

55. Die derzeitigen Missstände der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind derart umfangreich, dass es fahrlässig wäre, die Chance zu einer umfassenden Reform erneut wie bereits im Jahr 2001 zu vertun. Es lässt sich insbesondere eine Anreiz- und Wachstumsfeindlichkeit des geltenden Finanzausgleichssystems fest-

stellen. ↘ ZIFFERN 590 FF. Dieses ließe sich anreizkompatibel im Sinne einer **aktivierenden Finanzverfassung** ausgestalten. ↘ ZIFFERN 603 FF. Eine solche Neuordnung sollte aus Sicht des Sachverständigenrates im Kern folgende Punkte umfassen:

- die Neugestaltung des Ausgleichssystems mit dem Ziel der Reduktion der hohen **Grenzabschöpfungsquoten** und somit des Abbaus bestehender Fehlansreize,
- die umfassende Rückführung der **Ausnahmen** (unter anderem Abschaffung des Umsatzsteuervorausgleichs, vollständiger Einbezug der Steuereinnahmen der Gemeinden, Abschaffung der Einwohnerveredelung für Stadtstaaten und dünn besiedelte Länder),
- die Stärkung der **Einnahmeautonomie** durch Einführung begrenzter Zuschlagsrechte auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Eine umfassende Reform sollte weitere Aspekte berücksichtigen, wie etwa die Steuererlegung (Betriebsstättenprinzip bei der Lohnsteuer) und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern, insbesondere bei den Sozialausgaben. Die **Neuen Länder**, die weiterhin erhebliche Zuweisungen erhalten werden, sollten durch Zahlungen des Bundes unterstützt werden, die anreizkompatibel ausgestaltet sein müssen.

56. Der Einführung von Steuerautonomie kommt angesichts der Schuldenbremse eine sehr hohe Bedeutung zu. Die **Haushaltsautonomie** muss mit dem unumkehrbaren Inkrafttreten des grundgesetzlichen Neuverschuldungsverbots dringend gestärkt werden, um verlässlich in den Schuldenabbau einzusteigen. Die Erfahrungen anderer Staaten zeigen, dass sich eine Stärkung der Steuerautonomie eher positiv auswirkt. ↘ ZIFFERN 629 FF. Die Steuerautonomie der Länder hätte nichts mit dem Steuerwettbewerb im internationalen Umfeld zu tun, weil sich dieser dort vor allem über Sondervorteile bei der Gestaltung der Bemessungsgrundlagen auswirkt. Die Bemessungsgrundlagen von Einkommen- und Körperschaftsteuer blieben trotz Steuerautonomie der Länder jedoch bundesweit einheitlich.
57. Eine Verlängerung der Unterstützungszahlungen an hoch verschuldete Länder erfordert **glaubwürdigere Konsolidierungszusagen** als bisher. Dies gilt insbesondere für Bremen und das Saarland, die in den Jahren 1994 bis 2004 Haushaltsnotlagen-Bundesergänzungszuweisungen erhalten haben und denen für den Zeitraum der Jahre 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen gewährt wurden. Der Stabilitätsrat sollte im Zuge der Fortführung der Konsolidierungszahlungen zudem bessere **Sanktionsmechanismen** erhalten. Dabei sollte es nicht darum gehen, beide Länder zu umfassenden Steuererhöhungen zu drängen. Jedoch könnte der Stabilitätsrat Steuererhöhungen fordern, falls die Konsolidierung hinter den Zusagen zurückbliebe. Ein glaubwürdiger Ausstieg aus den Konsolidierungshilfen könnte in der mittleren Frist wohl nur so erreicht werden. Ohne Steuerautonomie droht hingegen eine ökonomisch, vermutlich zudem verfassungsrechtlich problematische dauerhafte Bevorzugung dieser beiden Länder.

58. Die Einführung eines Altschuldentilgungsfonds wäre hingegen ein falscher Schritt. ↘ ZIFFERN 672 F. Es besteht **keine Notwendigkeit gemeinschaftlicher Entschuldungshilfen** des Bundes und der finanzstarken Länder für die finanzschwachen. Angesichts der auf mittlere Sicht relativ geringfügigen Vorprägung durch Bundes- oder europäische Vorgaben, sind die Ausgaben der Länder das **Ergebnis eigener politischer Entscheidungen**. ↘ ZIFFER 592 Übermäßige Ausgaben, die zu einer übermäßigen Verschuldung führen, sind das Resultat politischer Fehlentscheidungen der Vergangenheit. Ein Altschuldentilgungsfonds würde die finanzpolitischen Fehler der Vergangenheit nachträglich belohnen und damit Anreize zu einer unsoliden Finanzpolitik im Bundesstaat setzen. Dies ist dem Postulat einer aktivierenden Finanzverfassung diametral entgegengesetzt.

IV. EUROPA: ZEIT FÜR SUBSIDIARITÄT

59. Die Krise im Euro-Raum ist nicht überwunden. Die **Europäische Zentralbank** (EZB) hat immer wieder stützend eingegriffen und den Mitgliedstaaten so **Zeit verschafft**, um die wesentlichen Ursachen der Krise zu beseitigen. Die gemeinschaftlich zu behebenden Schwächen des institutionellen Rahmens der Währungsunion wurden erkannt und Reformen eingeleitet: Das wichtigste Projekt ist die **Bankenunion**, mit der eine effektive supranationale Bankenaufsicht und -abwicklung organisiert werden sollen. Die dabei noch verbliebenen Schwachstellen müssen jedoch im Rahmen einer Änderung der europäischen Verträge ausgeräumt werden.

Um die Währungsunion dauerhaft zu erhalten, müssen in den Mitgliedstaaten die Grundlagen für nachhaltiges Wachstum gelegt werden. Die dazu notwendigen **fiskalischen Konsolidierungsschritte** und **strukturellen Wirtschaftsreformen** müssen in nationaler Verantwortung durchgeführt werden. Eine andere Lösung wäre angesichts der offensichtlich gewünschten nationalen Souveränität in der Wirtschaftspolitik nicht realistisch. Während die (ehemaligen) Programmländer Irland, Griechenland und Portugal sowie Spanien in dieser Hinsicht deutliche Fortschritte erzielt haben, besteht in Frankreich und Italien weiterhin dringender Handlungsbedarf.

1. Unverändertes Leitbild: Maastricht 2.0

60. Der Sachverständigenrat hat in den vergangenen Jahren mit seinem Konzept „Maastricht 2.0“ eine Blaupause für einen nachhaltig verfassten Euro-Raum vorgelegt (JG 2012 Ziffern 173 ff., JG 2013 Ziffern 269 ff.). Es beruht auf drei Säulen für Stabilität, welche die **Einheit von Haftung und Kontrolle** jeweils auf der gleichen Ebene gewährleisten. Während die Europäische Bankenunion diese Einheit auf gemeinschaftlicher Ebene herstellt, verbleibt die Verantwortung für die Wirtschafts- und Finanzpolitik auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten. Damit dies glaubwürdig bleibt, sollte der Europäische Stabilitäts-