

Konsolidierung der Staatsfinanzen

Viktor Steiner

Fachbereich Wirtschaftswissenschaft
Diskussionsbeiträge

Economics

2010/9

978-3-941240-21-6

Konsolidierung der Staatsfinanzen^{*)}

Viktor Steiner

Freie Universität Berlin und DIW

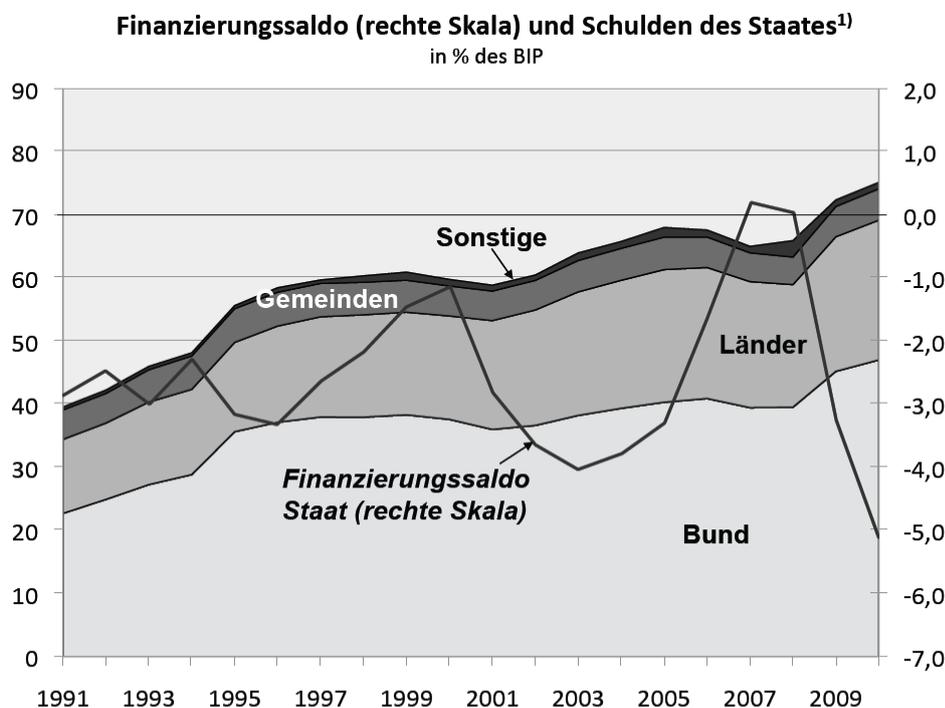
Zusammenfassung: Die Konsolidierung der Staatsfinanzen nach der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise wird eines der zentralen wirtschaftspolitischen Themen der nächsten Jahre sein: Die Regelungen zur „Schuldenbremse“ sehen für den Bundeshaushalt bis 2016 einen annähernd ausgeglichenen Haushalt vor, und auch die Länderhaushalte sollen bis 2020 weitgehend konsolidiert werden. Dadurch ergibt sich ein erheblicher Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte, der sich bei realistischen Annahmen über das strukturelle Defizit im Ausgangsjahr 2010 und die zu erwartende langfristige gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate bis 2016 auf knapp 80 Mrd. Euro summiert. Bei einem Ausgleich der kalten Progression durch eine Tarifanpassung bei der Einkommensteuer, wie in der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien vorgesehen, würde der Konsolidierungsbedarf bis 2016 auf deutlich über 100 Mrd. Euro zunehmen. Damit verbunden wäre ein erheblicher Anstieg der Staatsverschuldung auf deutlich über 80% des BIP. Aber auch bei einer erfolgreichen Konsolidierung würde die Staatsverschuldung in 2016 noch ca. 75% des BIP betragen. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, die längerfristig mit einem erheblichen Anstieg der Staatsausgaben verbunden sein wird, erscheint die Konsolidierung der Staatsfinanzen geboten. Der Konsolidierungsbedarf sollte nach der Krise vor allem über die Ausgabenseite realisiert werden. Wahrscheinlich werden aber die politisch realisierbaren Ausgabenkürzungen alleine nicht ausreichen, Steuer- und Abgabenerhöhungen werden ergänzend erforderlich sein. Erhöhungen der indirekten und vermögensbezogenen Steuern sind ökonomisch weniger schädlich als die der direkten Steuern und der Sozialabgaben. Die Spielräume für Steuerentlastungen sind gering; der Ausgleich der kalten Progression bei der Einkommensteuer ist wünschenswert, müsste aber gegenfinanziert werden.

*) Teile dieses Beitrags basieren auf einer Aktualisierung von Bach und Steiner (2009). Ich bedanke mich bei Juliane Zenker für die Unterstützung bei der Aktualisierung der Daten und der Erstellung der Grafiken.

1. Ausgangslage

Nach vielen Jahren hoher Budgetdefizite waren die öffentlichen Haushalte 2007 und 2008 nahezu ausgeglichen (Abbildung 1). Dies war vor allem aufgrund der günstigen konjunkturellen Entwicklung seit 2006 möglich, die steigende Steuereinnahmen mit sich brachte. Zugleich sanken die Ausgaben für Arbeitslosigkeit und soziale Sicherung. Die deutliche Mehrwertsteuererhöhung 2007 hat ebenfalls zur Haushaltskonsolidierung beigetragen, deren Mehreinnahmen wurden allerdings zum größeren Teil für Entlastungen bei den Sozialbeiträgen verwendet. Die gesamtwirtschaftliche Abgabenquote (Steuern und Sozialabgaben) konnte in den letzten Jahren bei etwa 40 % auf einem Niveau stabilisiert werden, das wieder dem Abgabenniveau der alten Bundesrepublik vor der Wiedervereinigung entsprach. Auf der Ausgabenseite wurde der Konsolidierungskurs zunächst fortgesetzt. Im Zusammenwirken mit den wachstumsbedingten Minderausgaben bei der sozialen Sicherung sank die Staatsquote (Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP) auf unter 44 % im Jahre 2008, und damit erstmals wieder auf das Ausgabenniveau vor der Wiedervereinigung. Jedoch führte die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise inzwischen wieder zu einer rasanten Steigerung. Im Jahr 2009 betrug die Staatsquote bereits 47,6%, für 2010 wird eine weitere leichte Steigerung auf 48,6 % erwartet (vgl. Statistisches Bundesamt 2010 und Gemeinschaftsdiagnose 10/2009, S. 74ff.).

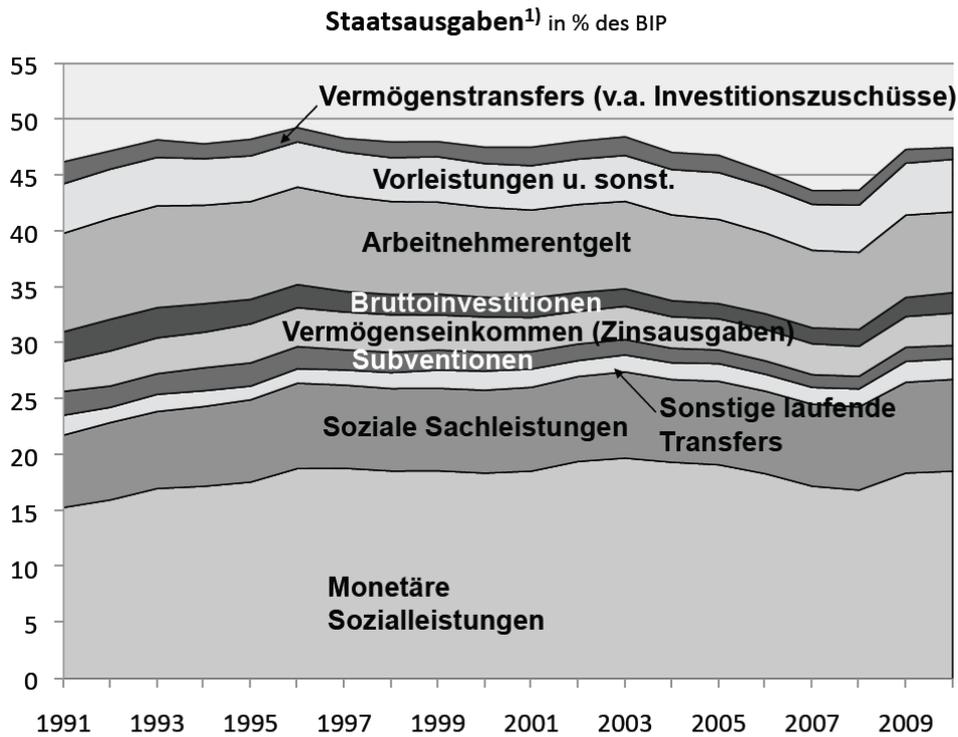
Abbildung 1



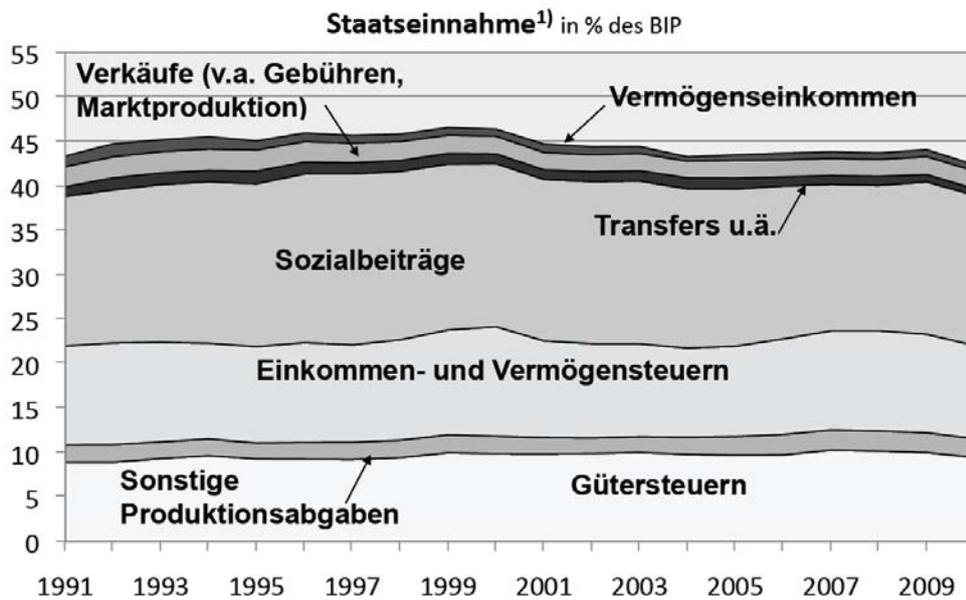
1) Staatssektor insgesamt, einschließlich Sozialversicherung. Korrigiert um Sondereffekte bei den Staatsausgaben (1995: Übernahme von Schulden der Treuhandanstalt und der Altschulden der DDR-Wohnungswirtschaft, 2000: UMTS-Lizenzeneinnahmen). Verschuldung des Staates nach Abgrenzung des Maastricht-Vertrages.

Quelle: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 1-2/2010.

Abbildung 1 - Fortsetzung



1) Staatssektor insgesamt, einschließlich Sozialversicherung in der Abgrenzung der VGR. Korrigiert um Sondereffekte (1995: Übernahme von Schulden der Treuhandanstalt und der Altschulden der DDR-Wohnungswirtschaft, 2000: UMTS-Lizenzentnahmen).
Quelle: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 1-2/2010.



1) Staatssektor insgesamt, einschließlich Sozialversicherung in der Abgrenzung der VGR.
Quelle: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 1-2/2010.

Angesichts der günstigen Kassenlage begann die große Koalition bereits 2008 mit der Ausweitung von Sozialleistungen. Die Renten wurden außerplanmäßig erhöht, das Arbeitslosengeld verlängert, das Kindergeld angehoben. Ferner wurde der Beitragssatz zur Arbeitslosen-

versicherung 2008 auf ein Niveau von 3,3 % gesenkt, das mit einer nachhaltigen Finanzierung des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit über den Konjunkturzyklus hinweg nicht verträglich ist.

Mitte 2008 schlitterte die deutsche Wirtschaft dann in die schärfste Rezession der Nachkriegszeit und brachte die öffentlichen Finanzen dadurch in eine massive Schieflage. Schon 2009 schnellte das Haushaltsdefizit auf 3 ½ % des BIP hoch, für das laufende Jahr werden 5,1 % des BIP erwartet (Abbildung 1). Die Staatsverschuldung wird massiv ansteigen, von 65 % in Relation zum BIP Ende 2007 auf knapp 77 % Ende 2010 (vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2010b, S. 43). Dies wird entsprechend den laufenden Schuldendienst erhöhen und die künftigen Handlungsspielräume des Staates weiter einschränken. Die zu leistenden Zinszahlungen beanspruchen bereits jetzt einen beträchtlichen Teil der staatlichen Einnahmen. Im Jahr 2009 mussten 11,7 % der Steuereinnahmen für Zinszahlungen aufgewendet werden, in 2010 werden es, trotz leichtem Rückgang der Zinssätze, durch den starken Anstieg der öffentlichen Verschuldung 12,7 % sein.¹ Das entspricht immerhin 2,7% bzw. 2,8% gemessen am BIP und macht damit über die Hälfte des für 2010 prognostizierten Finanzierungsdefizits der öffentlichen Haushalte aus.

Mit schätzungsweise 1,5 % des BIP ist nur ein kleinerer Teil des Defizits 2010 auf die automatischen Stabilisatoren zurückzuführen, also der konjunkturbedingte Rückgang der Steuereinnahmen und Anstieg der Sozialausgaben. Die öffentlichen Investitionen wurden im Zuge der Konjunkturpakete massiv ausgeweitet. Über die diskretionären konjunkturpolitischen Impulse (Abwrackprämie, Investitionsprogramme, Kurzarbeitergeld) und das Jahr 2010 hinaus werden die öffentlichen Haushalte dauerhaft durch Ausgabensteigerungen und Einnahmensenkungen belastet. Der Arbeitskreis Steuerschätzung kündigte im Mai 2009 an, dass die öffentlichen Haushalte in den Jahren 2009 bis 2012 mit insgesamt 316 Mrd. Euro weniger Steuereinnahmen rechnen müssen, als bei der Schätzung ein Jahr zuvor prognostiziert wurde.² Neben der konjunkturell bedingten Verringerung der Besteuerungsgrundlage sind dafür auch zahlreiche Steuerrechtsänderungen unter anderem im Rahmen der Konjunkturpakete verantwortlich.³ Allein die seit 2008 wirksam gewordenen Entlastungen bei Steuern

¹ In 2009 beliefen sich allein die Zinsausgaben des Bundes auf 40,17 Mrd. Euro, was 14,2% der gesamten Ausgaben (Zins-Ausgaben-Quote) auf Bundesebene ausmachte. Im Vergleich betragen die Ausgaben für Bildung, Wissenschaft, Forschung, und kulturelle Angelegenheiten des Bundes zusammen nur 15 Mrd. Euro, das entspricht 5,1 % der gesamten Bundesausgaben. Vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2010c, S.68, 76 und Gemeinschaftsdiagnose 2009, S. 57.

² Im November wurde die Prognose für die Jahre 2009 und 2010 noch ein weiteres Mal um zusätzlich insgesamt 2 Mrd. Euro nach unten korrigiert. Vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2009a, 2009d.

³ Durch das Konjunkturpaket II wird bis 2010 der Grundfreibetrag um 340 Euro und die Tarifgrenzen um 730 Euro angehoben, ferner wird der Eingangsteuersatz von 15 auf 14 % gesenkt. Das bedeutet Steuerentlastungen von etwa 6 Mrd. Euro im Jahr. Die volle Berücksichtigung der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge als Sonderausgaben, die entsprechend einem Urteil des Bundesver-

und Sozialabgaben machen zusammen genommen ein Volumen von etwa 50 Mrd. Euro im Jahr aus (vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2009b). Hinzu kommt ein Anstieg der Personalkosten des öffentlichen Dienstes. D.h., selbst wenn die konjunkturelle Erholung zügig voranschreitet und ab 2011 wieder auf einen Wachstumspfad von um die 1,5 % real einschwenkt, also die konjunkturbedingten Defizite sukzessive verschwinden, dürfte durch die oben genannten Maßnahmen mindestens ein strukturelles Budgetdefizit von 1,5 bis 2,5 % des BIP bestehen bleiben. Im Februar 2010 gab die Bundesregierung bereits eine höhere Prognose zum gesamtstaatlichen strukturellen Defizit von 4 ½ % gemessen am BIP für das laufende Jahr an. Davon entfallen mindestens 2,8 % am BIP auf den Bundeshaushalt (vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2010a, S.44f; 2010b, S.42).

Der Einbruch der deutschen Wirtschaft um 5 % des BIP im Jahr 2009 wirkt auch in diesem Jahr nach. Immer noch ist mit einer konjunkturell schwierigen Situation zu kämpfen, die durch steigende Arbeitslosigkeit und eine deutliche Zunahme des Budgetdefizits und der Staatsverschuldung gekennzeichnet ist. Die Konsolidierung der Staatsfinanzen erscheint trotz der mit 2,1 % Wirtschaftswachstum angenommenen konjunkturellen Erholung im laufenden Jahr noch nicht angebracht, da durch einen verstärkten Sparkurs die Gefahr bestünde, den mit Hilfe der Konjunkturpakete angekurbelten Aufschwung im Keim zu ersticken. Zwar scheint der Tiefpunkt der schweren weltwirtschaftlichen Rezession seit Mitte 2009 überschritten und die Anzeichen mehren sich, dass sich die besonders betroffene deutsche Exportwirtschaft erholt. Doch die Aussichten bleiben gedämpft und lassen kein starkes exportgetriebenes Wachstum erwarten. Der Welthandel war in 2009 mit über 10 % drastisch geschrumpft und wird in diesem Jahr nur reichlich 5 % zulegen.

Die Situation am Arbeitsmarkt wird sich wohl zunächst noch verschlimmern. Durch die Nutzung von kostenintensiven Instrumenten wie der Kurzarbeit konnte außerdem ein Abbau von Arbeitsplätzen entsprechend des Produktionsrückgangs verhindert werden. Dies stützte zunächst die Binnennachfrage, erhöhte jedoch stark die Arbeitskosten und belastete damit die Rentabilität der Unternehmen. Zudem muss möglicherweise von langfristigen negativen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf das Produktionspotential der deutschen Volkswirtschaft ausgegangen werden (vgl. dazu OECD, 2009, S.212ff; Bach und Steiner, 2009, S.628f).⁴ Da sich die Wirtschaft auf einem deutlich niedrigeren Produktionsniveau als vor der Krise stabilisiert hat, ist über das Jahr 2010 mit einer sukzessiven Rückführung der

fassungsgesetzes ab 2010 umgesetzt wird, führt zu Steuerausfällen von ca. 10 Mrd. Euro im Jahr.

⁴ Die OECD gibt in ihrem Economic Outlook Nr. 85 von 2009 die Möglichkeit einer dauerhaften Minderung des Produktionspotentials einer Volkswirtschaft durch Finanzkrisen an. Die Minderung kann je nach Schwere der Krise zwischen 1 ½ % und 4 % liegen. Obwohl die Evidenz hinsichtlich der daraus folgenden Auswirkung auf die langfristige Wachstumsrate des BIP nicht eindeutig ist, kann dennoch ein zusätzlicher Druck auf die öffentlichen Finanzen entstehen.

Kurzarbeit zu rechnen und damit mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit, welcher wiederum zu einer Absenkung der Einkommen und der Binnennachfrage führen dürfte.

Für das Jahr 2011 wird aber von einer deutlich verbesserten konjunkturellen Situation ausgegangen (vgl. Gemeinschaftsdiagnose, 2009), so dass dann mit der Konsolidierung der Staatsfinanzen begonnen werden sollte. Dies entspricht auch den Regelungen zur „Schuldenbremse“, die beginnend mit 2011 eine schrittweise Rückführung des Budgetdefizits des Bundes auf 0,35 Prozent bis 2016 und einen vollständigen Budgetausgleich der Länder bis 2020 vorsehen.⁵

2. Konsolidierungsbedarf

Für den Bundeshaushalt und die Länderhaushalte ergibt sich nach der Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2011 ein Konsolidierungsbedarf in der Größenordnung von 4 bis 5 % des BIP, das sind 100 bis 120 Mrd. Euro im Jahr. Nach der kürzlich verabschiedeten „Schuldenbremse“ sollen die öffentlichen Haushalte sich grundsätzlich längerfristig über den Konjunkturzyklus hinweg nur noch in geringem Umfang verschulden dürfen. Für den Bund ist ab 2016 ein strukturelles Defizit von 0,35 % des BIP zulässig, Ausnahmen für konjunkturell bedingte Kreditaufnahmen und außergewöhnliche Notsituationen wie Naturkatastrophen sind jedoch gestattet. Die Bundesregierung geht in ihrer aktuellen Projektion davon aus, dass das strukturelle Budgetdefizit des Bundeshaushaltes für 2010 mindestens bei 2,8 % des BIP liegen wird.⁶ Wollte man ein solches Defizit ausgabenseitig abbauen, müssten derzeit knapp 60 Mrd. Euro dauerhaft eingespart werden. Da eine Konsolidierung in dieser Höhe kaum von einem zum nächsten Haushaltsjahr geleistet werden kann, schreibt der Artikel 143d des Grundgesetzes auf Bundesebene eine sukzessive Verminderung des strukturellen Defizits zu jährlich gleichen Teilen vor. Pro Jahr müssen nach derzeitigem Stand also etwa 0,4 % des BIP an strukturellem Defizit abgebaut werden, um den Zielwert von 0,35 % des BIP im Jahr 2016 zu erreichen (vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2010a).

Auch auf Länderebene soll mit der „Schuldenbremse“ eine Konsolidierung erzwungen werden. Ab 2020 ist den Länder dann nur noch eine konjunkturell begründbare und keinerlei strukturelle Kreditaufnahme mehr erlaubt. Bis dahin müssen nach der neuen Schuldenregelung die bestehenden strukturellen Defizite vollends abgebaut sein. Für Bundesländer mit besonderer Haushaltsanspannung (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schles-

⁵ Vgl. Grundgesetz, Art. 109 und 115, in der Fassung vom 01.08.2009. Und zu den Übergangsregelungen: Grundgesetz, Art. 143d.

⁶ Im Zuge der Berechnungen vom Januar 2010 zum Konsolidierungsbedarf hinsichtlich der Einhaltung der Schuldenbremse legt die Bundesregierung auf Bundesebene einen Wert des strukturellen Defizits von 2,8 % des BIP für 2010 zugrunde. Im Februar wurde die Prognose für das gesamtstaatliche strukturelle Defizit mit 4 ½ % angegeben (vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2010a; 2010b, S. 42).

wig-Holstein) sind insgesamt Konsolidierungshilfen von über 800 Mio. Euro jährlich für den Zeitraum 2011 bis 2019 geplant. Diese können jedoch nur in Anspruch genommen werden, wenn die betroffenen Länderhaushalte unter der Kontrolle des neu eingerichteten Stabilitätsrates effektiv Schulden abbauen.

Generell gehen diese institutionellen Änderungen in die richtige Richtung. Am Beispiel der schon bestehenden Regelung zur Genehmigungspflicht von Kreditaufnahmen in deutschen Gemeinden durch übergeordnete Aufsichtsbehörden ist zu erkennen, dass funktionierende Kontrollmechanismen sich durchweg positiv auf die Haushaltslage auswirken können: Die Verschuldung der Gemeinden ist mit einem derzeitigen Anteil von 7 % an den gesamtstaatlichen Schulden relativ gering. Auch die Einführung der doppelten Buchführung in immer mehr Gemeindehaushalten weist in die richtige Richtung eines effizienteren Budget- und Schuldenmanagements. Für Gemeinden und Sozialversicherungen gibt es jedoch bis auf weiteres keine fixierte Verschuldungsgrenze. Es bleibt zu befürchten, dass es zu einer Verlagerung der strukturellen Verschuldung auf die Gemeindehaushalte und auf die sozialen Sicherungssysteme kommt (vgl. Sachverständigenrat, 2009, S.180f). Mit den neuen Regelungen für Bund und Länder geht der Konsolidierungsbedarf jedoch schon weit über das hinaus, was zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien (maximal 3 % Budgetdefizit und 60 % Staatsverschuldung), die auch in der Vergangenheit mehrmals überschritten wurden, erforderlich wäre.

Neben den durch die Maastricht-Kriterien und die Schuldenbremse gegebenen mittelfristigen Konsolidierungsbedarf besteht in Deutschland – wie in den meisten anderen Ländern der EU – aufgrund der demografischen Entwicklung längerfristig ein erheblicher Konsolidierungsbedarf der Staatsfinanzen. Der Anteil der Sozialausgaben an den gesamten staatlichen Ausgaben ist in Deutschland auch im relativen Vergleich sehr hoch (vgl. Eurostat, 2008). Durch die Krise ist die Quote inzwischen auf über 30% in 2009 gestiegen. Die Erfahrung bereits konsolidierter Länder zeigt aber, dass vor allem eine ausgabenseitige Konsolidierung, häufig durch Einsparungen in den Sozialsystemen (jedoch weniger bei den Gesundheitsausgaben) zum Erfolg führte. So wurden bspw. Kostenbremsen, wie der demographische Faktor in der Rentenversicherung sehr viel stärker implementiert (vgl. Wagschal und Wenzelburger, 2008).

Der Konsolidierungsbedarf betrifft vor allem die sozialen Sicherungssysteme, aber auch die Einnahmenseite des Staatshaushalts könnte durch die demografische Entwicklung negativ beeinflusst werden (vgl. Bach et al. 2002).

2.1 Mittelfristiger Konsolidierungsbedarf

Die mittelfristige Perspektive wird durch ein für 2010 zu erwartendes hohes strukturelles Budgetdefizit des Bundes von ungefähr 3 Prozent, eine stark gestiegene Staatsverschuldung und einem hohen fiskalischen Konsolidierungsbedarf auch bei Rückkehr der Wirtschaft auf

den langfristigen Wachstumspfad gekennzeichnet sein. Der zu erwartende Konsolidierungsbedarf hängt wesentlich von der Einschätzung der Höhe des strukturellen Defizits in 2010, der zu erwartenden Wachstumsrate des nominalen BIP in den nächsten Jahren sowie dem Ausmaß der steuerlichen Entlastung zum Ausgleich der „kalten Progression“ ab. Da diese Größen alle relativ unsicher sind, werden im Folgenden alternative Annahmen dazu getroffen. Diese sind:

- Wachstumsrate des nominalen BIP = 3 % (1 % real, 2 % Inflation) ab 2011, alternativ 3,5 % (1,5 % + 2 %);
- strukturelles Defizit von alternativ 2,5 / 3 / 3,5 % auf Bundesebene⁷ in 2010 (nach der Maastricht-Abgrenzung, d.h. inkl. der Sozialversicherung);
- Staatsverschuldung von 77 % des BIP in 2010 (Bundesministerium der Finanzen, 2010b, S. 43);
- Konsolidierung erfolgt ohne/mit Ausgleich der „kalten Progression“, wobei bei Szenarien mit Ausgleich alternativ angenommen wird, dass zum einen nur ein Ausgleich bezüglich der reinen Inflationskomponente erfolgt, zum anderen auch die mit dem Anstieg der Real-einkommen verbundene höhere Steuerbelastung ausgeglichen wird;
- von möglichen makroökonomischen Rückwirkungen der Konsolidierung wird abgesehen.

Der unter den jeweiligen Annahmen für die einzelnen Szenarien zu erwartende jährliche Konsolidierungsbedarf im Zeitraum 2011-2016 ist in Tab. A1 im Anhang ausgewiesen. Der obere Teil der Tabelle zeigt die Entwicklung bei einer angenommenen Wachstumsrate des nominalen BIP von 3 %, der untere Teil bei einer Wachstumsrate von 3,5 %. Dabei ist vorerst angenommen, dass kein Ausgleich der kalten Progression erfolgt. In den einzelnen Spalten ist der jährliche Finanzierungsbedarf bei unterschiedlichen Niveaus des strukturellen Defizits für 2010 sowie die Veränderung gegenüber dem Vorjahr angegeben. Der Konsolidierungsbedarf variiert vor allem mit der Höhe des angenommenen strukturellen Defizits, bei gegebenem strukturellem Defizit sind die Abweichungen zwischen dem Szenario mit einer angenommenen Wachstumsrate des nominalen BIP von 3 % und von 3,5 % relativ gering. Die im Alternativszenario angenommene reale Wachstumsrate von 1,5 % erscheint in Anbetracht der Entwicklung des Produktionspotentials seit Mitte der 1990er Jahre als eher zu optimistisch (vgl. dazu Sachverständigenrat, 2009). Im Folgenden wird daher von einem Szenario mit einer realen Wachstumsrate von 1 % und einer Inflationsrate von 2 % ausgegangen. Aufgrund der bereits oben beschriebenen aktuellen Entwicklung erscheint es plausibel von einem strukturellen Budgetdefizit von 3 % in 2010 auszugehen.

⁷ Es soll an dieser Stelle nur der aus der neuen Schuldenregel resultierende Konsolidierungsbedarf für die Bundesebene betrachtet werden. Da auf Länderebene im Gegensatz zum Bund darauf verzichtet wurde per Gesetz einen konkreten Defizitabbau Pfad vorzugeben, kann kein zwingender Konsolidierungsbedarf quantifiziert werden.

In Abbildung 2 ist der Konsolidierungsbedarf für das am plausibelsten erscheinende Szenario eines strukturellen Defizits von 3 % auf Bundesebene und einer Wachstumsrate des nominalen BIP von 3 % dargestellt. Dabei wird differenziert nach einem Szenario ohne und mit Ausgleich der „kalten Progression“, wobei unterschieden wird zwischen einem Szenario mit vollständigem Ausgleich und einem mit Ausgleich der Inflation, aber nicht der höheren Steuerbelastung aufgrund steigender Realeinkommen. Zu einer zusätzlichen Steuerbelastung aufgrund der kalten Progression kommt es wegen des progressiven Einkommenssteuertarifs, da bei steigenden Nominaleinkommen die Steuerpflichtigen in höhere Progressionsstufen rutschen. Dieser Effekt tritt auch bei konstantem Realeinkommen auf. Dies betrifft vor allem Steuerpflichtige im unteren und mittleren Einkommensbereich. Von Teilen der Bundesregierung wird vorgeschlagen, den steilen Anstieg der Progression im unteren und mittleren Einkommensbereich zu reduzieren, womit entweder ein reiner Inflationsausgleich oder auch eine reale Entlastung der Steuerzahler gemeint sein kann. Bei einem vollständigen Ausgleich der kalten Progression wird neben dem Inflationsausgleich auch der Teil der zusätzlichen steuerlichen Belastung kompensiert, der sich durch die Progressionswirkung bezüglich eines Anstiegs des Realeinkommens ergibt.

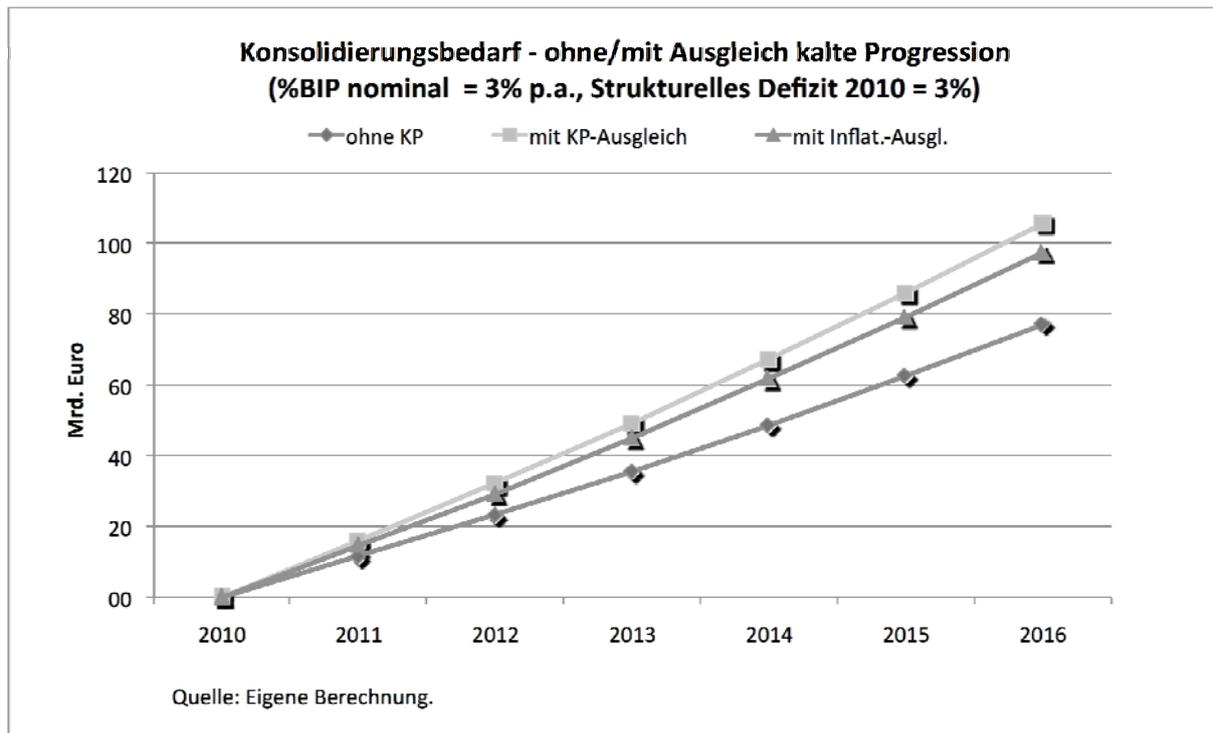
Im Szenario ohne Ausgleich der kalten Progression ergibt sich im Zeitraum von 2011-2016 ein Konsolidierungsbedarf von gut 77 Mrd. Euro, der entsprechend des angenommenen Konsolidierungspfades über die Jahre deutlich zunimmt. Während im Jahr 2011 der zusätzliche Konsolidierungsbedarf gegenüber dem Vorjahr 11 Mrd. Euro beträgt, steigt dieser im Jahr 2016 auf immerhin knapp 15 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr.

Der hier berechnete Konsolidierungsbedarf liegt etwas über dem von der Bundesregierung aktuell erwarteten von reichlich 72 Mrd. Euro bis 2016. Die Bundesregierung geht von einem strukturellen Defizit von 2,8 % und einem daraus folgenden Defizitabbaupfad von jährlich 0,4 % des BIP aus (vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2010a).⁸ Zudem wird im Gegensatz zur hier durchgeführten Berechnung eine nominale Wachstumsrate des BIP von 3,25 % zugrunde gelegt, welche die Bundesregierung in ihrer Prognose zum Konsolidierungsbedarf vom Juli 2009 vorgab. Der Sachverständigenrat wies in seinem Jahresgutachten 09/10 aber darauf hin, dass der Wert möglicherweise zu hoch angesetzt wurde, da die durchschnittliche Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts zwischen 1995 und 2008 nur bei 2,4 % lag.⁹

⁸ Der hier angegebene Abbaupfad entspricht der aktuelleren Prognose zum strukturellen Defizit vom Januar 2010. Im Juli des Vorjahres war die Bundesregierung noch von einem strukturellen Defizit von 1,6 % des BIP ausgegangen. Vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2009c, S.46; 2010a, S.44f.

⁹ In Ländern mit erfolgreicher Konsolidierung in der Vergangenheit führte häufig unter anderem eine eher vorsichtige Einschätzung der Wirtschaftsentwicklung zum Ziel. So konnte negativen Konjunkturentwicklungen frühzeitig begegnet und positivere Entwicklungen zur Haushaltskonsolidierung genutzt werden. In Deutschland wurde das Wirtschaftswachstum in den letzten Jahren kontinuier-

Abbildung 2



Wichtiger als diese Abweichung ist aber, ob angenommen wird, dass in den Folgejahren ein Ausgleich der kalten Progression erfolgt. Eine grobe Abschätzung der Effekte des vollständigen oder partiellen Ausgleichs der kalten Progression auf den Konsolidierungsbedarf ist möglich, wenn angenommen wird, dass der aus der Vergangenheit bekannte Zusammenhang zwischen Wachstumsrate des nominalen BIP und des Steueraufkommens auch zukünftig gültig ist. Dies impliziert eine Elastizität des Steueraufkommens von 1,7; d.h., ein Anstieg des nominalen BIP um 1 % erhöht das Steueraufkommen um 1,7 %. Abbildung 2 zeigt, dass bei einem vollständigen Ausgleich der kalten Progression der Konsolidierungsbedarf bis 2016 auf deutlich über 100 Mrd. Euro, bei einem reinen Inflationsausgleich auf knapp 100 Mrd. Euro steigt.

Ohne Konsolidierung steigt das strukturelle Defizit bis 2016 auf knapp 90 Mrd. Euro an. Erfolgt ein vollständiger Ausgleich der kalten Progression explodiert das Budgetdefizit – ohne Berücksichtigung möglicher Selbstfinanzierungseffekte von Steuersenkungen – bis 2016 auf knapp 120 Mrd. Euro, bei einem Inflationsausgleich auf immerhin noch knapp 110 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 3). Die Staatsverschuldung würde ohne Konsolidierung und ohne Ausgleich der kalten Progression im Jahr 2016 noch immer über 80 % des BIP betragen (vgl. Abbildung 4). Bei einer Konsolidierung entsprechend der Schuldenbremse würde die Staats-

lich zu hoch prognostiziert. Von 1992 bis 2005 wurde die Wachstumsrate des BIP vom Sachverständigenrat, in allen Jahren bis auf 1994, 1999, und 2000 überschätzt. Vgl. Wagschal und Wenzelburger, 2008, S.203ff.

schuld in 2016 mit ungefähr 75 % nur knapp unter dem in 2010 voraussichtlich erreichten Niveau von 77 % liegen. Wird hingegen nicht konsolidiert und erfolgt eine steuerliche Entlastung zum vollständigen Ausgleich der kalten Progression oder auch nur zum Inflationsausgleich würde die Staatsverschuldung noch deutlich bis auf ca. 84% bzw. 85% ansteigen.

Abbildung 3

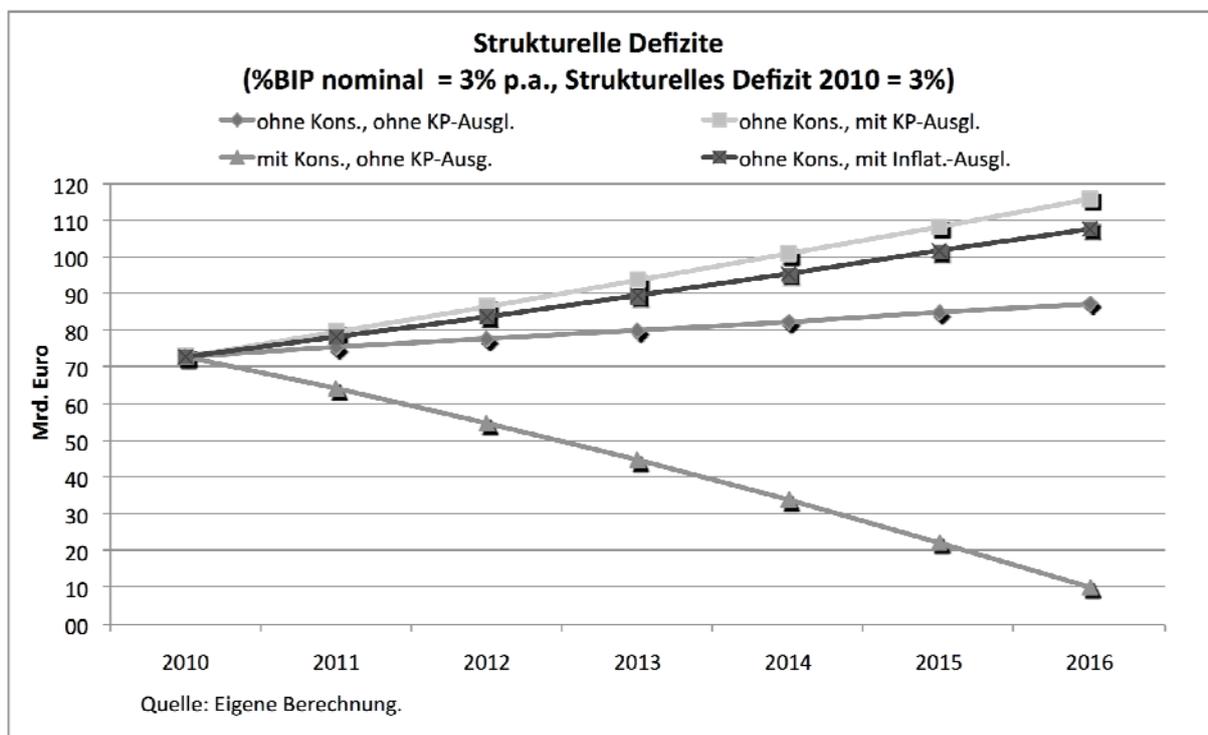
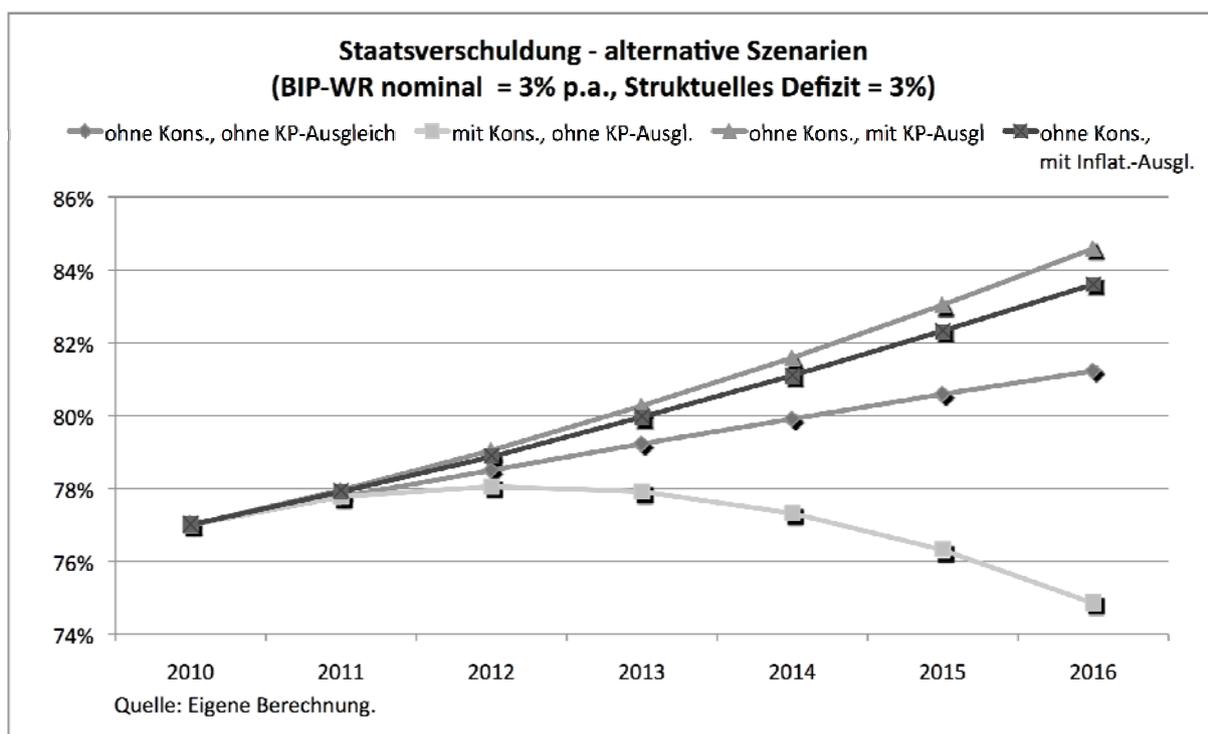


Abbildung 4



Nicht berücksichtigt dabei sind allerdings so genannte „Selbstfinanzierungseffekte“ steuerlicher Entlastungen. Obwohl ein Anstieg des zu versteuernden Einkommens auf Steuersatzsenkungen durchaus wahrscheinlich ist, erscheint eine vollständige Kompensation der Steuerausfälle durch diesen Effekt eher unwahrscheinlich (siehe dazu Kapitel 3.2).

2.2 Langfristiger Konsolidierungsbedarf

Neben der „Schuldenbremse“ und den Maastricht-Kriterien ergibt sich längerfristig aufgrund der Ansprüche der Bürger aus der Sozialversicherung und der demografischen Entwicklung ein erheblicher Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Finanzen. Die so genannte „implizite Staatsverschuldung“ umfasst bereits bestehende in Zukunft anfallende, jedoch unverbriefte Zahlungsverpflichtungen des Staates, wie bspw. Pensions- und Rentenansprüche. Ihre Höhe wird ausgehend vom Fortbestehen der aktuellen gesetzlichen Bestimmungen zu den Sozialleistungen ausgewiesen. Eine ausführliche Berechnung des Sachverständigenrates für das Jahr 2002 ergab implizite Verbindlichkeiten von fast 270 % des nominalen BIP. Addiert man die explizite Verschuldung desselben Jahres von 60,8 % hinzu ergab sich eine Tragfähigkeitslücke der öffentlichen Haushalte von 330 % des nominalen BIP. Um diese Lücke zu konsolidieren, wäre im Bezugsjahr 2002 eine dauerhafte Ausgabenkürzung von 12,1 % oder eine Abgabenerhöhung von 14,5 % nötig gewesen (vgl. Sachverständigenrat, 2003, Tz. 445f.). Im Gegensatz zur verbrieften Verschuldung hat der Staat bei Ansprüchen aus den Sozialversicherungssystemen trotz seiner grundsätzlichen Zahlungsverpflichtung die Möglichkeit gesetzliche Änderungen auf den Weg zu bringen und kann damit Höhe und Struktur der impliziten Verschuldung beeinflussen. Allein die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors (2004) in das Rentensystem und die Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre (2007) konnten die Tragfähigkeitslücke ceteris paribus um ungefähr die Hälfte schließen (vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2008b, S.11). Die aktuellen konjunkturellen Auswirkungen der Krise und die Entlastungen der Bürger durch die Konjunkturpakete dürften den Konsolidierungserfolg jedoch um einiges zurück geworfen haben. Es besteht also weiterhin deutlicher Handlungsbedarf.

Die langfristigen Projektionen der EU Kommission (2009) gehen für Deutschland von einem starken Anstieg der altersspezifischen Staatsausgaben aus, wobei der Anstieg bei den Renten- und vor allen Gesundheits- sowie Pflegeausgaben bei weitem nicht durch den Rückgang bei den Bildungs- und Arbeitsmarktausgaben kompensiert werden dürften.¹⁰ Insgesamt steigen die altersabhängigen Staatsausgaben in Deutschland bis 2060 je nach den Annahmen bezüglich der zugrunde liegenden Determinanten zwischen 3,6 Prozentpunkten

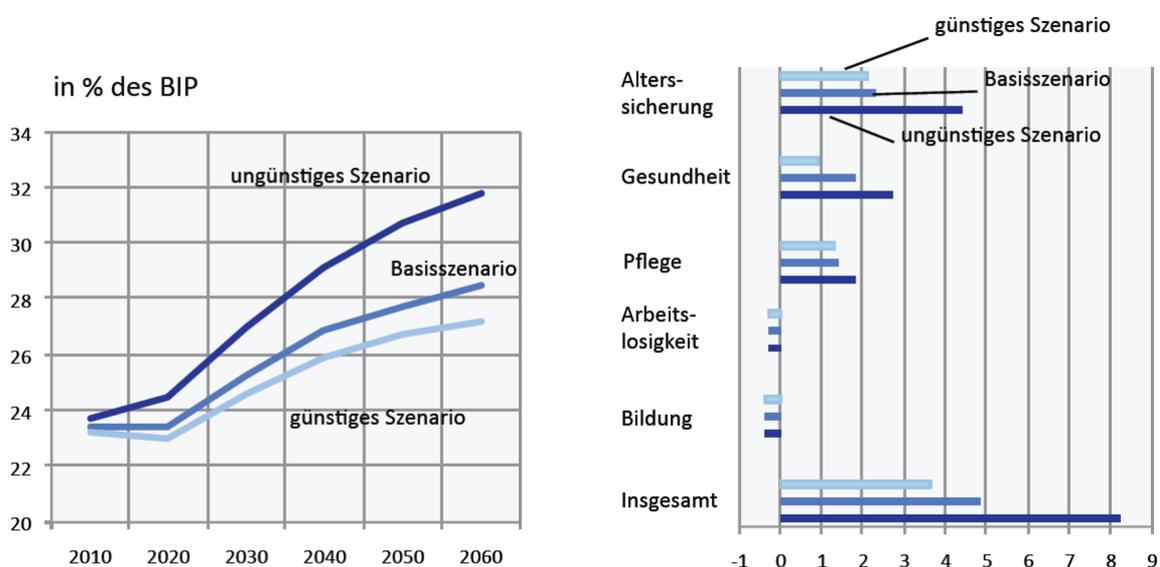
¹⁰ Darüber hinaus besteht auch bei den Länderhaushalten aufgrund der steigenden Pensionslasten und – für die Ostländer – wegen des Auslaufens der Ostförderung erheblicher fiskalischer Konsolidierungsbedarf.

im „günstigen Szenario“ (hohe Erwerbstätigenquote und hohe Rate an älteren Personen in Arbeit) und reichlich 8 Prozentpunkten im „ungünstigsten Szenario“ (keine Migration, hohe Lebenserwartung und hohe Arbeitsproduktivität), vergleiche Abbildung 4. Im so genannten „Referenzszenario“ und einer angenommenen gesamtwirtschaftlichen realen Wachstumsrate von 1,2% steigen die altersabhängigen Staatsausgaben um knapp 5 Prozentpunkte. In allen Szenarien ist der relative Anstieg am stärksten bei den Ausgaben für die Pflege, in Prozentpunkten steigen die Ausgaben für die Alterssicherung am stärksten.

Abbildung 5

Altersabhängige Ausgaben für Deutschland bis 2060

Veränderung der Quote der altersabhängigen Ausgaben in Prozentpunkten, 2007 bis 2060



Quelle: EU Kommission. The 2009 Ageing Report - Economic and budgetary projections for the EU-27 member states (2008-2060), Luxembourg 2009, S.352ff.

Während derartig langfristige Berechnungen natürlich mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sind, weisen sie doch auf die Notwendigkeit der Konsolidierung der Staatshaushalte hin und könnten als eine Begründung für die Einführung der Schuldenbremse angesehen werden. Ein Anstieg der altersabhängigen Ausgaben um 5 Prozentpunkte wäre entweder mit erheblichen Steigerungen bei den Beitragssätzen oder Ausgabenkürzungen oder mit einem höheren Zuschuss aus dem Budget verbunden. Wahrscheinlich ist ein steigender Staatszuschuss, der den Ausgabenanstieg bei den altersbedingten Sozialausgaben teilweise kompensiert, wie dies in Deutschland auch in der Vergangenheit der Fall war. Dies wäre mit einem mehr oder weniger deutlichen Anstieg des strukturellen Defizits und der expliziten Staatsverschuldung verbunden.

3. Handlungsoptionen

Um die mittel- und langfristigen Konsolidierungsziele zu erreichen, müssen die Ausgaben nachhaltig sinken oder Steuern und Sozialabgaben erhöht werden. Erforderlich ist eine Kombination ausgaben- und einnahmenseitiger Maßnahmen, die möglichst geringe negative ökonomische Wirkungen entfalten.¹¹

3.1 Staatsausgaben

Während in den letzten Jahren bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen auf der Ausgaben- seite gewisse Erfolge erzielt wurden, etwa bei den Personalausgaben oder in den sozialen Sicherungssystemen, hat sich diese Entwicklung bereits vor der aktuellen Wirtschaftskrise wieder umgekehrt (Abbildung 1). Seit 2009 steigen die Ausgaben infolge der scharfen Rezession automatisch. Ein noch größerer Teil des Ausgabenanstiegs ist auf diskretionäre finanzpolitische Maßnahmen zurückzuführen, mit denen auf die Krise reagiert wurde. Die Bundesregierung erwartet konjunkturbedingt zwar wieder einen Rückgang der Ausgaben- quote nach 2010, allerdings wird diese auch 2013 mit knapp 47 % noch deutlich über dem Wert des Jahres 2008 liegen. Nach dieser Projektion werden die gesamten Staatsausgaben im Zeitraum 2008 bis 2013 mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von gut 2 % zunehmen. Der stärkste Anstieg wird neben den Zinsausgaben mit einem Anstieg von knapp 5 % p.a. bei den sozialen Sachleistungen mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von knapp 4 % erwartet. Dabei fallen vor allem die Zuschüsse zur Gesetzlichen Krankenversicherung und zum Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit ins Gewicht. Während die Zunahme der arbeits- marktbezogenen Ausgaben in den nächsten Jahren im Wesentlichen konjunkturelle Gründe hat, ist der starke Anstieg beim Bundeszuschuss zur GKV weitgehend strukturell bedingt, wodurch sich ein besonderer Reformbedarf ergibt.

Reformbedarf bei den Sozialausgaben

Das zunehmende Gewicht der Transferausgaben und des Schuldendienstes engt die Mög- lichkeiten zu höheren Ausgaben für Bildung, Forschung und Infrastruktur entscheidend ein. Mehr als die Hälfte der Staatsausgaben (knapp 26 % des BIP in 2008) dient der sozialen Sicherung. Einschließlich Subventionen und sonstiger Transfers beträgt die gesamte Trans- ferquote gut 30 % des BIP und macht somit zwei Drittel der Staatsausgaben aus (Abbil- dung 1). In Anbetracht des bereits sehr hohen und mittelfristig erwarteten weiteren starken

¹¹ Für eine aktuelle Diskussion möglicher Handlungsoptionen mit einer etwas anderen Schwerpunkt- setzung, insbesondere auch bezüglich mittelfristiger Einsparpotentiale durch Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor, vgl. Fuest und Thöne (2009).

Anstiegs der Sozialausgaben ist dieser Bereich für die Konsolidierung der Staatsfinanzen von zentraler Bedeutung.

Stark steigen wird in den nächsten Jahren der Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Krankenversicherung.¹² Dies ist zu einem erheblichen Teil auf die mit dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz eingeführte stärkere Steuerfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen (u.a. für beitragsfreie Versicherung während der Elternzeit, Leistungen bei Schwangerschaft, Mutterschaftsgeld) in der GKV zurückzuführen. Dies ist zwar aus allokativer Sicht positiv zu bewerten, da dadurch die Beitragszahler von der Finanzierung sozialpolitischer Aufgaben, die über Steuern zu finanzieren sind, entlastet werden. Die pauschale Abgeltung versicherungsfremder Leistungen birgt jedoch die Gefahr einer finanzpolitisch schwer kontrollierbaren Ausweitung des Bundeszuschusses in sich, wie dies auch die Entwicklung bei der Gesetzlichen Rentenversicherung gezeigt hat. Zur Begrenzung des Bundeszuschusses sollte eine Zweckbindung des Bundeszuschusses an klar definierte Aufgaben erfolgen (vgl. Rürup et al., 2009).

Andererseits bedeutet die Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen potentiell eine Stärkung des Versicherungsprinzips in der Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung. Nur wenn durch die Sozialbeiträge in größerem Umfang „versicherungsfremde“ Leistungen finanziert werden oder der Beitrag die Versicherungsleistung deutlich unterschreitet, wird der Sozialbeitrag zur Steuer, die den Faktor Arbeit zusätzlich belastet. Bei den anstehenden Reformen sollten neben der Finanzierungsreform (Steuerfinanzierung, Bürgerversicherung versus Kopfprämien) vor allem die Anreize für eine sparsame Inanspruchnahme von Leistungen und der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen und den Leistungsanbietern verbessert werden.

Allerdings kann auch eine offene Steuerfinanzierung wirtschaftliche Verzerrungen und unerwünschte Belastungs- und Verteilungswirkungen auslösen. Daher sollten die Sozialversicherungen generell auf den solidarischen Risikoausgleich bei den fundamentalen Lebensrisiken zurückgeführt und dabei Kostenbewusstsein und Eigenvorsorge gestärkt werden. Bei der Kranken- und Pflegeversicherung bieten sich grundsätzlich kopfbezogene Prämien an, da die Leistung unabhängig vom Einkommensniveau ist. Damit würde immer noch ein Risikoausgleich zwischen Gesunden und Kranken organisiert.

Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen

Weiterhin auf der finanzpolitischen Agenda bleibt auch die Konsolidierung der Staatsausgaben über einen nachhaltigen Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen. Die Vor-

¹² Die Bundesregierung geht von einem Anstieg des Bundeszuschusses zur GKV von knapp 4 Mrd. im Jahr 2008 auf über 15 Mrd. Euro in 2012 aus. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialbericht 2009, Tabelle 14, Bonn 2009.

schläge dazu sind Legion und wurden in der laufenden Legislaturperiode in Ansätzen umgesetzt (Abschaffung der Eigenheimzulage), zum Teil aber wieder zurückgenommen (Wiedereinführung der vollen Pendlerpauschale, wieder höhere Förderung für Agrardiesel).¹³

Subventionen und Steuervergünstigungen könnten auch für weitere Leistungen im Infrastruktur-, Sozial-, Kultur- und Bildungsbereich abgebaut werden, die nur teilweise den Charakter von öffentlichen Gütern haben. Diese könnten stärker über Entgelte finanziert werden („Gebührenstaat statt Steuerstaat“). Unerwünschte Verteilungswirkungen ließen sich über Transferzahlungen vermeiden. So richtig es ist, dass die Zukunft Deutschlands im hohen Bildungsniveau seiner Bevölkerung liegen muss, so wenig Erfolg versprechend ist es, die alleinige Verantwortung dafür dem Staat zuzuweisen. Zweifellos müssten die staatlichen Ausgaben auch im Bereich der Hochschulen, die derzeit etwa 1 % des BIP ausmachen, merklich erhöht werden, um bei dem in den nächsten Jahren zu erwartenden demografisch bedingten Anstieg der Studierendenzahlen die Qualität der Ausbildung halten zu können, oder sogar zu verbessern. Dies wird bei beschränkten staatlichen Budgets und der Konkurrenz zu anderen staatlichen Aufgaben ohne eine stärkere Selbstbeteiligung der Studierenden über Studiengebühren nicht möglich sein. Gefragt sind hier Modelle der Studienfinanzierung, die eine zumindest teilweise kostendeckende (nachgelagerte) Selbstfinanzierung durch die Studierenden mit einer staatlichen einkommensabhängigen Kreditgarantie verbinden, wie dies auch in anderen europäischen Ländern der Fall ist.

3.2 Steuern und Abgaben

Da es wohl schon aus politischen Gründen nicht gelingen wird, auf der Ausgabenseite hinreichend hohe Einsparpotentiale zu realisieren, um die öffentlichen Budgets nachhaltig auszugleichen, müssen Erhöhungen von Steuern und Sozialabgaben in Betracht gezogen werden. Hier muss die Politik zwischen Effizienz- und Wachstumsperspektiven einerseits sowie Fairness- und Verteilungsaspekten der Besteuerung andererseits abwägen. Indirekte Steuern, also vor allem die Mehrwertsteuer, die Energiesteuer oder auch die Grundsteuer, wirken insgesamt wirtschaftlich neutraler, da sie auf breite Bemessungsgrundlagen erhoben werden und mit relativ niedrigen Steuersätzen operieren. Gleichzeitig belasten sie aber Haushalte und Personen mit niedrigem Einkommen und auch Nichterwerbstätige relativ stark. Konzentriert man die Steuererhöhungen dagegen stärker auf die höheren Einkommen und Vermögen, wird die Bemessungsgrundlage deutlich schmaler. Höhere Steuersätze lösen leicht Ausweichreaktionen und wirtschaftliche Verzerrungen aus.

¹³ Vgl. z.B. Boss und Rosenschon (2004, 2008); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003); Bach und Steiner (2006).

Mehrwertsteuer

Ein Dauerkandidat für Steuererhöhungen ist die Mehrwertsteuer. Die große Koalition hat 2007 den Mehrwertsteuer-Regelsatz auf einen Streich um 3 Prozentpunkte erhöht. Diese Reform war seinerzeit durchaus riskant angesichts der gesamtwirtschaftlichen Stagnationsphase in den Jahren zuvor. Dank des konjunkturellen Aufschwungs ging sie dann vergleichsweise reibungslos über die Bühne. Die Unternehmen konnten die höhere Steuerbelastung zügig überwälzen (vgl. Deutsche Bundesbank, 2008). Angesichts von Mehrwertsteuer-Normalsätzen von 20 % und mehr in vielen europäischen Nachbarländern (vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2008a) scheint hier noch Spielraum nach oben zu bestehen. Eine weitere Erhöhung des Regelsatzes um einen Prozentpunkt dürfte 8,5 Mrd. Euro im Jahr erzielen. Würde man auch den ermäßigten Mehrwertsteuersatz erhöhen, kämen 1,5 Mrd. Euro je Prozentpunkt hinzu.

Unter Ökonomen gilt die Mehrwertsteuer als „gute“ Steuer, da sie bei ergiebigem Aufkommen vergleichsweise wirtschaftlich neutral wirkt und günstig zu erheben ist. Im Gegensatz zu den direkten Steuern auf Einkommen und Unternehmensgewinne sind ihre Bemessungsgrundlagen weit weniger durch wirtschafts- und sozialpolitische Rücksichtnahmen gemindert. Sie trifft zudem nicht nur die laufenden Erwerbs- und Vermögenseinkommen, sondern über die Einkommensverwendung auch die Versorgungsbezüge der sozialen Sicherung und die Auflösung von Vermögensbeständen für den Konsum. Durch diese sehr breite Bemessungsgrundlage wirkt die Mehrwertsteuer wie eine umfassende „flat tax“. Im Gegensatz zu einer „flat tax“ bei der Einkommensteuer, wie sie auch für Deutschland diskutiert wurde, gewährleistet die Mehrwertsteuer aber keine systematische Entlastung des Existenzminimums. Eine Tarifprogression fehlt naturgemäß vollständig. Daher belastet sie Haushalte mit geringen Einkommen relativ zum Einkommen deutlich höher als Haushalte mit höheren Einkommen. So zeigen Simulationsrechnungen zur Mehrwertsteuererhöhung um drei Prozentpunkte, dass dies die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte im Durchschnitt um längerfristig 1,3 % reduziert (vgl. Bach 2005; 2006). Während die reichsten 10 % der Bevölkerung nur mit knapp 1 % belastet werden, sind es bei den ärmsten 10 % schon 1,7 %. Eine Anhebung des ermäßigten Steuersatzes würde diese „Regressionswirkung“ der Steuerbelastung weiter verschärfen. Daher ist die Mehrwertsteuererhöhung unpopulär. Gerade Ältere und Berufsunfähige können die Entwertung ihres Versorgungsvermögens nur schwer ausgleichen.

Die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes belastet viele haushaltsnahe Dienstleistungen. Der Anreiz für Aktivitäten in der Schattenwirtschaft (Eigenleistungen und Schwarzarbeit) steigt weiter an. Dies wird Forderungen nach ermäßigten Steuersätzen für diese Bereiche intensivieren. Das löst aber weit reichende Abgrenzungsfragen und Missbrauchsmöglichkeiten aus, ferner verzerrt es die Wirtschaftsprozesse. Aus allokativer Sicht wäre die Angleichung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes an den gegenwärtigen Regelsatz dessen Er-

höhung vorzuziehen. Die Differenzierung der Mehrwertsteuersätze kann heute verteilungspolitisch nur noch bedingt begründet werden. Entsprechende verteilungspolitische Ziele lassen sich durch Sozialtransfers sowie bei der direkten Einkommensbesteuerung besser erreichen.

Vermögensbezogene Besteuerung

Bei der vermögensbezogenen Besteuerung gibt es in Deutschland Erhöhungspotentiale, wie vor kurzem in einer Studie des DIW Berlin aufgezeigt wurde (vgl. Bach, 2009a). Eine Ausweitung auf das Durchschnittsniveau von OECD und EU könnte ein Steuermehraufkommen von gut einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts erzielen, das wären rund 25 Milliarden Euro. Betrachtet man die Steuersysteme der Nachbarländer, so spielt dort die Grundsteuer häufig eine deutlich größere Rolle bei der Gemeindefinanzierung. Bei der deutschen Grundsteuer besteht dringender Reformbedarf, da die Grundstückswerte völlig veraltet sind. Hier könnte ein höheres Steueraufkommen realisiert werden. Allerdings ist die Grundsteuer keine „Reichensteuer“. Sie erhöht die Wohnkosten und belastet damit ähnlich wie die Mehrwertsteuer die ärmeren Haushalte relativ stärker als die Reichen.

Mit Vermögens- und Erbschaftssteuern soll dagegen die Belastung auf die Wohlhabenden konzentriert werden. Dann muss man aber mit Steuersätzen arbeiten, die eine deutliche Mehrbelastung bezogen auf die relevanten wirtschaftlichen Zielgrößen bedeuten. Dies führt leicht zu Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen. Darauf reagiert die Politik traditionell mit Sonder- und Ausnahmeregelungen, insbesondere für die Betriebsvermögen. Das Steuerrecht wird dadurch noch komplizierter. Hinzu kommt die Bewertungsproblematik, die bei hohen Steuersätzen verschärft wird. Für die meisten Immobilien und Betriebe gibt es keinen objektiv nachprüfbaren Marktwert, Evaluierungen zeigen erhebliche Fehlerspannen pauschalisierender automatisierter Bewertungsverfahren. Daher sollten die persönlichen Freibeträge moderat gehalten werden, um niedrige Steuersätze und eine gleichmäßigere Belastung zu ermöglichen. Dann reichen die Mehrbelastungen aber bis weit in die Mittelschicht hinein.

Statt die persönliche Vermögensteuer oder Vermögensabgaben auf breiter Front einzuführen, könnte man auch die Kapitaleinkommen- und Unternehmenssteuern anheben. Dies kann entweder durch höhere Steuersätze geschehen, oder indem Ausnahmeregelungen für die Ermittlung der Gewinne und Vermietungseinkommen beseitigt werden (vgl. Bach et al., 2004). Schließlich könnte auch der Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer angehoben werden oder der bestehende Spitzensteuersatz von 45 % schon bei einem deutlich niedrigeren Einkommen festgesetzt werden. Der internationale Steuerwettbewerb, mit dem die Senkung der Unternehmen- und Kapitaleinkommensteuersätze sowie der Spitzensteuersätze bei der Einkommensteuer begründet wurde, ist zur Zeit deutlich abgeklungen. Die Steuerflucht von Kapitalanlegern wird zunehmend erschwert durch die internationa-

le Kooperation der Finanzbehörden. Im Unternehmensteuerrecht bleiben aber gewisse Möglichkeiten, über Buchungstricks Besteuerungsgrundlagen in der Bilanz zu verstecken oder aus Hochsteuerländern abzuziehen. Und die Superreichen können ihren Wohnsitz ins Ausland verlagern. Im Verhältnis zu den wenigen Milliarden Steuermehreinnahmen, die man mit derartigen „Reichensteuerkonzepten“ letztlich erzielen wird, können die Befolgungskosten der Besteuerung sowie die wirtschaftlichen Folgeschäden erheblich sein.

Ökosteuern

Finanzpolitische Spielräume bestehen bei der Energiebesteuerung und beim Emissionshandel (vgl. Bach, 2009b). Seit 2003 sind die Energiesteuersätze nicht mehr nennenswert angehoben worden, was auf die Unpopularität der Ökosteuer und die deutlich gestiegenen Energiepreise zurückzuführen ist. Die Energie- und Klimapolitik setzt in den letzten Jahren vor allem auf die Förderung der erneuerbaren Energien, der Kraft-Wärme-Kopplung und der Energieeinsparung. Einnahmepotentiale bietet der Ausbau des Europäischen Emissionshandels. Insbesondere bei der Stromerzeugung sollen ab 2013 die Emissionsrechte vollständig entgeltpflichtig bzw. versteigert werden, um entsprechende Zusatzgewinne in der Energiewirtschaft abzuschöpfen, die aufgrund der Verknappung der Emissionsmengen entstehen. Dadurch zeichnen sich Einnahmen in Höhe von mehreren Milliarden Euro ab. Die Einnahmen sollen zwar überwiegend in Klimaschutzprojekte investiert werden. Es entstehen aber finanzpolitische Spielräume, insoweit vorhandene Förderprogramme aus diesen Mitteln finanziert werden können. Verbleibende Ermäßigungsregelungen bei der Energiebesteuerung sowie die Ausgabe kostenloser Emissionsrechte sollten begrenzt werden und nicht, wie derzeit bei der Energiebesteuerung, vergleichsweise breit für die Landwirtschaft und das Produzierende Gewerbe gewährt werden.

Ausgleich der kalten Progression und Steuersenkungen

Die bereits mit dem Konjunkturpaket II umgesetzten steuerlichen Entlastungen reduzieren die steuerliche Bemessungsgrundlage und erhöhen dadurch die Progressionswirkung sowie die Aufkommenselastizität der Einkommensteuer. Die kalte Progression wird somit verstärkt zuschlagen, wenn nach der Rezession die Einkommen wieder steigen. Aus dieser Sicht erscheint eine steuerliche Entlastung, die zumindest die inflationären Progressionswirkungen ausgleicht, durchaus angebracht. Denkbar wäre eine regelmäßige Anpassung des Steuertarifs und der steuerlichen Abzugsbeträge an die Geldentwertung („Tarif auf Rädern“), um die inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen zu vermeiden. Dies wird in vielen Ländern praktiziert. Allerdings bedeutet das den Verzicht auf automatische Steuermehreinnahmen, die in den letzten Jahren die Haushaltskonsolidierung deutlich voran gebracht haben.

Darüber hinaus wird von Teilen der Bundesregierung vorgeschlagen, den steilen Anstieg der Progression im unteren und mittleren Einkommensbereich zu reduzieren. Da dies

grundsätzlich alle Steuerpflichtigen entlastet entstehen dabei leicht erhebliche Mindereinnahmen. Eine vollständige Begrädigung der Tariffunktion durch einen linear-progressiven Tarif zwischen dem Eingangsteuersatz von 14 % und dem ersten Spitzensteuersatz von 42 % würde kurzfristig Steuerausfälle von schätzungsweise 25 Mrd. Euro im Jahr verursachen, also das Haushaltsdefizit zusätzlich um 1 % des BIP nach oben treiben.

Diesen Steuerausfällen wird in der finanzpolitischen Diskussion mit so genannten „Selbstfinanzierungseffekten“ der Reform begegnet. In der neueren empirischen Finanzwissenschaft wird vor allem die Elastizität des zu versteuernden Einkommens auf Änderungen der Grenzsteuersätze („*taxable income elasticity*“) zur Evaluierung der Budgeteffekte von Steuerreformen herangezogen, da dadurch neben den Arbeitsangebotseffekten weitere mögliche Verhaltensanpassungen auf Steuersatzänderungen berücksichtigt werden. Diese betreffen unter anderem auch verschiedene legale und illegale Steuervermeidungsstrategien, welche die steuerliche Bemessungsgrundlage schmälern (vgl. Feldstein 1995). Eine durchschnittliche Elastizität von -0,4 gilt derzeit in der empirischen Finanzwissenschaft als Referenzgröße.¹⁴ Diese Elastizität bedeutet, dass bei einer Senkung des Grenzsteuersatzes um 10 % das zu versteuernde Einkommen um 4 % steigt. Die mit der Tarifierfassung verbundenen Steuerausfälle dürften daher durch Selbstfinanzierungseffekte einer Reduktion der Grenzsteuersätze der Einkommensteuer über eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage nur zum Teil ausgeglichen werden.

Sofern also bei der Einkommensteuer keine Mehreinnahmen, sondern eher noch Entlastungen zu erwarten sind, müssen andere Steuerquellen für die Haushaltskonsolidierung erschlossen werden. So wünschenswert steuerliche Entlastungen der Bürger zum Ausgleich der kalten Progression wären, so wenig realistisch erscheinen sie, wenn der Haushalt konsolidiert werden soll und nicht noch deutlich höhere Ausgabenkürzungen als ohnehin erforderlich umgesetzt werden sollen. Letzteres erscheint politisch kaum umsetzbar. Zumindest hat die Bundesregierung bisher keinerlei Angaben darüber gemacht, in welchen Bereich der bei Steuersenkungen erforderliche zusätzliche Konsolidierungsbedarf realisiert werden soll.

4. Fazit

Die Finanzpolitik der nächsten Jahre steht vor der Aufgabe, im Zuge der nun abklingenden Finanz- und Wirtschaftskrise die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. In Anbetracht eines strukturellen Budgetdefizits auf Bundesebene in der Größenordnung von 3 % des BIP und der durch die Schuldenbremse vorgegebenen Rückführung dieses Defizits auf annähernd

¹⁴ Für die USA vgl. Gruber und Saez (2002); eine ähnliche Elastizität für Deutschland schätzen Gottfried und Schellhorn (2004) auf Basis einer allerdings etwas veralteten Datenbasis.

Null ergibt sich ein erheblicher Konsolidierungsbedarf, der sich bis 2016 auf knapp 80 Mrd Euro summieren wird.

Mit den neuen Schuldenregelungen wurden bereits wichtige institutionelle Änderungen auf den Weg gebracht, um die strukturellen Defizite der Bundes- und Länderhaushalte abzubauen. Die Verschuldung der Gemeinden und die Nachhaltigkeitslücke der Sozialversicherungssysteme werden jedoch nicht direkt von der "Schuldenbremse" geregelt. Gerade im Bereich der sozialen Sicherung besteht aber durch den demografischen Wandel großer Handlungsbedarf. Der Anstieg der Kosten im Renten- Gesundheits- und Pflegesystem wird nicht von den Einsparungen bei Bildungs- und Arbeitsmarktkosten kompensiert werden. Die altersabhängigen Ausgaben bis 2060 werden voraussichtlich um insgesamt ungefähr 5% des BIP ansteigen. Wird in den sozialen Sicherungssystemen nicht reformiert, werden die öffentlichen Haushalte dadurch zusätzlich stark belasten.

Eine Konsolidierung auf der Ausgabenseite der öffentlichen Budgets, vor allem beim Staatskonsum sowie bei den Sozialtransfers und Subventionen, hat tendenziell geringere negative Wachstumseffekte als Steuererhöhungen, insbesondere von Erhöhungen der direkten Steuern (vgl. z.B. Sachverständigenrat, 2003, Tz. 594ff; Afonso und Alegre 2008). Daher sollten zunächst alle öffentlichen Aufgaben und Ausgaben auf den Prüfstand gestellt werden. Der Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen sollte wieder aufgegriffen und öffentliche Leistungen stärker entgeltlich gemacht werden. Mit einer umfassenden Gesundheitsreform sollten die beträchtlichen Effizienzreserven der Gesetzlichen Krankenversicherung erschlossen werden.

Kürzungen bei den Staatsausgaben werden aber wohl nicht ausreichen, um das strukturelle Budgetdefizit auf das mit der neuen Schuldengrenze kompatible Niveau von 0,35 % für den Bund und 0% des BIP für die Länder zu reduzieren. Dann sind Steuererhöhungen unausweichlich. Indirekte Steuern, also vor allem die Mehrwertsteuer, die Energiesteuer oder auch die Grundsteuer, wirken insgesamt neutraler und weniger belastend auf die wirtschaftliche Entwicklung, da sie auf breite Bemessungsgrundlagen erhoben werden und mit relativ niedrigen Steuersätzen operieren. Bei der Mehrwertsteuer könnte der Regelsatz weiter angehoben werden und die ermäßigten Steuersätze angehoben oder abgeschafft werden. Bei der Energiesteuer sowie beim Emissionshandel bestehen ebenfalls Einnahmepotentiale. Die Grundsteuer ist dringend reformbedürftig und erzielt im internationalen Vergleich nur ein geringes Aufkommen, sie könnte deutlich ausgeweitet werden. Der Nachteil dieser indirekten Steuern ist aber, dass sie Haushalte und Personen mit niedrigen Einkommen und auch Nichterwerbstätige relativ stark belasten. Ferner sind einzelne Wirtschaftsbereiche von diesen Steuern stärker belastet als andere. Eine weitere Mehrwertsteuererhöhung belastet die haushaltsnahen Dienstleistungen, ein Anstieg der Energiesteuer oder der Emissionshandel die energieintensive Wirtschaft, Grundsteuererhöhungen die Immobilienwirtschaft.

Konzentriert man die Steuererhöhungen dagegen mit „Reichensteuern“ stärker auf die höheren Einkommen und Vermögen, wird die Bemessungsgrundlage deutlich schmaler. Höhere Steuersätze lösen leicht Ausweichreaktionen und wirtschaftliche Verzerrungen aus. Schon aus Gründen der „sozialen Symmetrie“ wird man wohl um derartige Maßnahmen nicht umhin kommen. Im Verhältnis zu den wenigen Milliarden Steuermehreinnahmen, die man mit derartigen Reichensteuerkonzepten letztlich erzielen wird, können die Befolgungskosten der Besteuerung sowie die wirtschaftlichen Folgeschäden aber erheblich sein, so dass die Politik derartige Maßnahmen sorgfältig abwägen sollte.

Vor dem Hintergrund des beträchtlichen Konsolidierungsbedarfs bestehen auf absehbare Zeit keine nennenswerten Spielräume für eine Reduktion der „Kalten Progression“ bei der Einkommensteuer. Die Milliarden, die dort den Steuerpflichtigen zurückgegeben werden, müssen durch Steuererhöhungen an anderer Stelle refinanziert werden. „Selbstfinanzierungseffekte“ solcher Steuerreformen, also wachstumsbedingte Mehreinnahmen, die durch die Reform ausgelöst werden, dürften die Steuerausfälle höchstens zu einem geringeren Teil finanzieren.

Literaturverzeichnis

- Afonso, A., Alegre, J. G. (2008): Economic Growth and Budgetary Components. A Panel Assessment for the EU. EZB Working Paper Nr. 848.
- Bach, S. (2006): Wie gerecht ist ein Ausbau der indirekten Besteuerung? In: Achim Truger (Hrsg.): Die Zukunft des deutschen Steuersystems. Marburg, S. 115-165.
- Bach, S. (2009a): Vermögensbesteuerung in Deutschland: Eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche. DIW Berlin, Wochenbericht Nr. 30/2009.
- Bach, S. (2009b): Zehn Jahr ökologische Steuerreform: Finanzpolitisch erfolgreich, klimapolitisch halbherzig. DIW Berlin, Wochenbericht Nr. 14/2009.
- Bach, S., Bork, C., Krimmer, P., Raffelhüschen, B., Schulz, E. (2002): Demographischer Wandel und Steueraufkommen. DIW Berlin, Materialien 20, November 2002.
- Bach, S., Haan, P., Maiterth, R., Sureth, C. (2004): Modelle für die Vermögensbesteuerung von natürlichen Personen und Kapitalgesellschaften: Konzepte, Aufkommen, wirtschaftliche Wirkungen. DIW Berlin, Politikberatung kompakt 1, 2004.
- Bach, S. (2005): Koalitionsvertrag: Belastungen durch Mehrwertsteuererhöhung werden nur zum Teil durch Senkung der Sozialbeiträge kompensiert. DIW Berlin, Wochenbericht Nr. 36/2005.
- Bach, S., Steiner V. (2006): Staatsquote: Weniger ist mehr. Wirtschaftsdienst 2006 (6), S. 364-368.
- Bach, S., Steiner V. (2009): Triste Aussichten nach der Wahl: Haushaltskonsolidierung erfordert Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen. DIW Berlin, Wochenbericht Nr. 37/2009.
- Boss, A., Rosenschon, A. (2004): Steuervergünstigungen in Deutschland: Eine Aktualisierung. Kieler Arbeitspapier Nr. 1220.
- Boss, A., Rosenschon, A. (2008): Der Kieler Subventionsbericht: eine Aktualisierung. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 452/453.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009): Sozialbericht 2009, Tabelle 14, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (2008a): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2008, S. 53f.
- Bundesministerium der Finanzen (2008b): Zweiter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2009a): Ergebnisse der 134. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 12. bis 14. Mai 2009. Pressemitteilung vom 14.05.2009 Nr. 20/2009, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2009b): „Bedrückende Zahlen“ zur Steuerschätzung. Mitteilung vom 14.05.2009, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2009c): Entwurf des Bundeshaushalts 2010 und der Finanzplan des Bundes 2009 bis 2013. Monatsbericht des BMF Juli 2009, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2009d): Ergebnisse der 135. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 3. bis 5. November 2009. Pressemitteilung vom 05.11.2009 Nr. 50/2009, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2010a): Entwurf des Bundeshaushalts 2010. Monatsberichte des BMF Januar 2010, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2010b): Deutsches Stabilitätsprogramm. Monatsbericht des BMF Februar 2010, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2010c): Haushaltsabschluss 2009. Monatsbericht des BMF März 2010, Berlin.
- DIW Berlin (2010): Deutschland: Robuster Konjunkturverlauf kein Anlass zur Euphorie. Wochenbericht Nr. 1–2/2010, Berlin.
- EU Kommission (2009): The 2009 Ageing Report — Economic and budgetary projections for the EU-27 Member states (2008-2060). Luxembourg.
- Eurostat (2008): European social statistics - Social protection - Expenditure and receipts 1997-2005. Luxembourg.

- Feldstein, M. S. (1995): The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform. *Journal of Political Economy* 103(3), S. 551-573.
- Fuest, C., Thöne, M. (2009): Staatsverschuldung in Deutschland: Wende oder Anstieg ohne Ende. In: G. G. Schulze (Hrsg.), *Reformen für Deutschland. Die wichtigsten Handlungsfelder aus ökonomischer Sicht*, S. 149-171. Schäffer-Poeschel, Stuttgart.
- Gemeinschaftsdiagnose-Projektgruppe (2009): *Zögerliche Belebung – steigende Staatsschulden*. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009.
- Gottfried, P., Schellhorn, H. (2004): *Empirical Evidence on the Effects of Marginal Tax Rates on Income – the German Case*. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen, IAW-Diskussionspapiere No. 15.
- Gruber, J., Saez, E. (2002): The elasticity of taxable income: evidence and implications. *Journal of Public Economics* 84, S. 1-32.
- Grundgesetz, Art. 109 und 115, in der Fassung vom 01.08.2009. und Art. 143d.
- OECD (2009): *Beyond the Crises: Medium-term challenges relating to potential output, employment and fiscal positions*. Economic Outlook Nr. 85, Kapitel 4, Paris.
- Rürup, B., Wille, E, IGES Institut GmbH, DIW Berlin e. V. / DIW econ GmbH (2009): *Effizientere und leistungsfähigere Gesundheitsversorgung als Beitrag für eine tragfähige Finanzpolitik in Deutschland*. Forschungsvorhaben für das Bundesministerium der Finanzen - Abschlussbericht. Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003): *Staatsfinanzen konsolidieren - Steuersystem reformieren*. Jahresgutachten 2003/04, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009): *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen*. Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010): *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 2009. Inlandsproduktsberechnung. Detaillierte Jahresergebnisse*. Fachserie 18, Reihe 1.4, Stand 24.03.2010, Tabelle 2.1.2 und 3.4.3.2, Wiesbaden.
- Wagschal, U., Wenzelburger, G. (2008): *Haushaltskonsolidierung*. Wiesbaden.

Anhang

Tabelle A1: Konsolidierungsbedarf (in Mrd. Euro) bei angenommenen Wachstumsraten des nominalen BIP von 3% und 3.5% und einem strukturellen Defizit (SD) von 2.5%, 3% und 3.5% in 2010

BIP-Wachstumsrate nominal = 3%						
Jahr	SD = 2.5 %		SD = 3.0 %		SD = 3.5 %	
	pro Jahr	Änd. gg. Vorjahr	pro Jahr	Änd. gg. Vorjahr	pro Jahr	Änd. gg. Vorjahr
2010	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2011	9,0	9,0	11,1	11,1	13,2	13,2
2012	18,5	9,5	22,8	11,7	27,1	14,0
2013	28,6	10,1	35,3	12,4	41,9	14,8
2014	39,3	10,7	48,4	13,2	57,6	15,7
2015	50,6	11,3	62,4	14,0	74,2	16,6
2016	62,6	12,0	77,2	14,8	91,7	17,5
BIP-Wachstumsrate nominal = 3.5%						
Jahr	SD = 2.5 %		SD = 3.0 %		SD = 3.5 %	
	SD = 2.5 %	SD = 2.5 %	SD = 3.0 %	SD = 3.0 %	SD = 3.5 %	SD = 3.5 %
	%	%	%	%	%	%
2010	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2011	9,0	9,0	11,1	11,1	13,2	13,2
2012	18,7	9,7	23,0	11,9	27,4	14,2
2013	29,0	10,3	35,8	12,8	42,5	15,2
2014	40,1	11,1	49,4	13,6	58,7	16,2
2015	51,9	11,8	64,0	14,6	76,0	17,3
2016	64,5	12,6	79,5	15,5	94,5	18,5

Quelle: Eigene Berechnungen.

**Diskussionsbeiträge
des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft
der Freien Universität Berlin**

2010

- 2010/1 BÖNKE, Timm / Sebastian EICHFELDER
Horizontal equity in the German tax-benefit system
Economics
- 2010/2 BECKER, Sascha / Dieter NAUTZ
Inflation, Price Dispersion and Market Integration through the Lens of a Monetary
Search Model
Economics
- 2010/3 CORNEO, Giacomo / Matthias KEESE / Carsten SCHRÖDER
The Effect of Saving Subsidies on Household Saving
Economics
- 2010/4 BÖNKE, Timm / Carsten SCHRÖDER / Clive WERDT
Compiling a Harmonized Database from Germany's 1978 to 2003
Sample Surveys of Income and Expenditure
Economics
- 2010/5 CORNEO, Giacomo
Nationalism, Cognitive Ability, and Interpersonal Relations
Economics
- 2010/6 TERVALA, Juha / Philipp ENGLER
Beggar-Thyself or Beggar-Thy-Neighbour? The Welfare Effects of Monetary Policy
Economics
- 2010/7 ABBASSI, Puriya / Dieter NAUTZ
Monetary Transmission Right from the Start: The (Dis)Connection Between the Money
Market and the ECB's Main Refinancing Rates
Economics
- 2010/8 GEYER, Johannes / Viktor STEINER
Public pensions, changing employment patterns, and the impact of pension reforms
across birth cohorts
Economics
- 2010/9 STEINER, Viktor
Konsolidierung der Staatsfinanzen
Economics