

Truger, Achim; Vesper, Dieter

**Research Report**

## Öffentliche Haushalte 2008/2009: Spielräume für ein Konjunkturprogramm unzureichend genutzt

IMK Report, No. 33

**Provided in Cooperation with:**

Macroeconomic Policy Institute (IMK) at the Hans Boeckler Foundation

*Suggested Citation:* Truger, Achim; Vesper, Dieter (2008) : Öffentliche Haushalte 2008/2009: Spielräume für ein Konjunkturprogramm unzureichend genutzt, IMK Report, No. 33, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-20090317177>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/106041>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



Institut für Makroökonomie  
und Konjunkturforschung

# Report

Nr. 33 | November 2008

## Öffentliche Haushalte 2008/2009: Spielräume für ein Konjunkturprogramm unzureichend genutzt

Achim Truger\* und Dieter Vesper\*\*

Nach dem überaus raschen Abbau der Haushaltsdefizite im zu Ende gegangenen Aufschwung ist die Lage der öffentlichen Haushalte trotz der starken Abschwächung in diesem Jahr noch entspannt. Ohne eventuelle Belastungen durch das Rettungspaket für die Finanzmärkte werden die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt einen Überschuss von gut 4 Mrd. Euro aufweisen. Wenn man wie die Bundesregierung von einer annähernden Stagnation der deutschen Wirtschaft im nächsten Jahr ausgeht, ist 2009 mit einer deutlichen Verschlechterung der Finanzlage und einem Defizit von gut 8 Mrd. Euro zu rechnen. Verglichen mit der Situation im letzten Aufschwung wäre dies immer noch ein günstiger Wert. Angesichts der großen Risiken durch die unabsehbaren Auswirkungen der Finanzmarktkrise sollte die Finanzpolitik entschlossen die vorhandenen Spielräume nutzen und mit einem Konjunkturprogramm die Realwirtschaft stabilisieren. Das von der Bundesregierung beschlossene Maßnahmenbündel ist hierfür völlig unzureichend. Es ist mit knapp 4 Mrd. Euro im nächsten Jahr viel zu gering dimensioniert und enthält zudem größtenteils wenig effektive Elemente. Durch ein hoch dosiertes und gezieltes Konjunkturprogramm von mindestens 25 Mrd. Euro im nächsten Jahr ließe sich dagegen die Stärke des Abschwungs vermindern und seine Dauer erheblich verkürzen.

Erstmals seit der Deutschen Einheit konnten die Haushalte der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) 2007 insgesamt einen Überschuss verbuchen. Am Jahresende betrug das Plus in Abgrenzung der Finanzstatistik 2,3 Mrd. Euro. In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) bestand indes immer noch ein Minus von 7,3 Mrd. Euro: Das gesamtstaatliche Defizit (unter Einschluss der Sozialversicherungen) belief sich auf 4 Mrd. Euro; dies entsprach 0,2 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP).<sup>1</sup>

\* IMK, Düsseldorf.

\*\* Finanzwissenschaftler, Berlin.


<sup>1</sup> Bis vor Kurzem wurde vom Statistischen Bundesamt in der VGR ebenfalls ein gesamtstaatlicher Überschuss (3,1 Mrd. Euro) ausgewiesen. Dieser Überschuss musste aufgrund einer Eurostat-Entscheidung korrigiert werden, nach der die Maßnahmen, die die Kreditanstalt für Wiederaufbau zur Risikoabschirmung für die Deutsche Industriebank AG im Jahr 2007 durchgeführt hatte, im Staatskonto zu buchen sind (Statistisches Bundesamt 2008).

Der überaus rasche Abbau der Haushaltsdefizite in den vergangenen Jahren war sowohl Folge einer fortgesetzt sparsamen Ausgabenpolitik als auch hoher konjunkturbedingter Steuermehreinnahmen. Vor allem die Gewinnsteuern trugen aufgrund explodierender Unternehmensgewinne dazu bei, dass die Steuereinnahmen seit 2005 überdurchschnittlich expandierten. Ein weiterer Grund war die kräftige Erhöhung der Umsatzsteuersätze 2007, die mit einer teilweisen Senkung der Sozialbeiträge einherging. Die sparsame Ausgabenpolitik der letzten Jahre hat sich in allen wichtigen Politikbereichen niedergeschlagen (Vesper 2008). Die Einkommen im öffentlichen Dienst wurden ebenso gekürzt wie die staatlichen Pensionszahlungen und Beihilfen. Auch die staatlichen Sozialtransfers wurden zurückgeschraubt, ebenso die öffentlichen Investitionsausgaben, die inzwischen ein besorgniserregend

Tabelle 1

| Einnahmen, Ausgaben und Budgetsaldo des Staates <sup>1</sup> 1998 bis 2007<br>in % des Bruttoinlandsproduktes |           |           |                             |          |             |
|---|-----------|-----------|-----------------------------|----------|-------------|
|   | Einnahmen |           |                             | Ausgaben | Budgetsaldo |
|   | insgesamt | darunter: |                             |          |             |
|   |           | Steuern   | Sozialversicherungsbeiträge |          |             |
| 1998  | 45,9      | 22,7      | 18,9                        | 48,0     | -2,2        |
| 1999  | 46,6      | 23,8      | 18,7                        | 48,1     | -1,5        |
| 2000 <sup>2</sup>   | 46,4      | 24,2      | 18,3                        | 47,6     | -1,2        |
| 2001  | 44,7      | 22,6      | 18,2                        | 47,6     | -2,8        |
| 2002  | 44,4      | 22,3      | 18,2                        | 48,1     | -3,7        |
| 2003  | 44,5      | 22,3      | 18,3                        | 48,5     | -4,0        |
| 2004  | 43,3      | 21,8      | 17,9                        | 47,1     | -3,8        |
| 2005  | 43,5      | 22,0      | 17,7                        | 46,8     | -3,3        |
| 2006  | 43,8      | 22,9      | 17,2                        | 45,3     | -1,5        |
| 2007  | 43,9      | 23,8      | 16,5                        | 44,1     | -0,2        |

<sup>1</sup> in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.  
<sup>2</sup> bereinigt um die Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen.  
Quelle: Statistisches Bundesamt.



niedriges Niveau erreicht haben.<sup>2</sup> Wie stark der Einfluss des Staates gemessen an der wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten Jahren zurückgedrängt worden ist, zeigt die Entwicklung der Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Staatsquote): Ihr Anteil ist von 48,5 % im Jahre 2003 auf 44,1 % im Jahre 2007 gesunken (Tabelle 1).

Im Folgenden wird zunächst die voraussichtliche Entwicklung der Haushalte der Gebietskörperschaften (Steuereinnahmen, Gesamteinnahmen, Ausgaben, Finanzierungssalden sowie Schuldenstände) in den Jahren 2008 und 2009 dargestellt. Daran anschließend wird der von der Bundesregierung beschlossene „Schutzschirm für Arbeitsplätze“ skizziert. Es wird erläutert, warum von diesem „Schutzschirm“ keine nennenswerten positiven Effekte auf die Realwirtschaft ausgehen werden. Abschließend wird ausführlich ein wirksames Konjunkturprogramm vorgestellt, durch das sich die Stärke des gegenwärtigen Abschwungs vermindern und seine Dauer erheblich verkürzen ließe.

<sup>2</sup> Allerdings sind in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von öffentlichen Einrichtungen aus den Kernhaushalten ausgelagert worden, sodass deren Investitionen nicht mehr in der Finanzstatistik erfasst werden. Wie stark dieser Effekt zu Buche geschlagen hat, lässt sich nicht ermitteln.

Der vorliegenden Prognose der Entwicklung der öffentlichen Haushalte in den Jahren 2008 und 2009 liegt eine Reihe von Annahmen zugrunde. Bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung wird das Basisszenario der Gemeinschaftsdiagnose vom Oktober dieses Jahres (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2008) übernommen. In diesem Jahr wird daher von einem Anstieg des realen BIP von 1,8 % und im nächsten Jahr von 0,2 % ausgegangen. Eventuelle Ausgaben durch das Rettungspaket der Bundesregierung für die Finanzmärkte sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwer prognostizierbar und werden daher nicht berücksichtigt. Für die fiskalischen Effekte des „Schutzschirms für Arbeitsplätze“ existiert mittlerweile ein Finanztableau. Der Übersichtlichkeit halber werden sie jedoch im Anschluss gesondert ausgewiesen.

## 2008: Öffentliche Haushalte bislang ausgeglichen

### Einnahmen

Im bisherigen Jahresverlauf sind die Steuereinnahmen höher ausgefallen als vom „Arbeitskreis Steuerschätzungen“ im Mai (BMF 2008a) prognostiziert. Noch haben sich die Auswirkungen der Finanzkrise nicht im Steueraufkommen niedergeschlagen; auch die Zah-

lungseingänge der gewinnabhängigen Steuern im Vorauszahlungsmonat September verzeichneten keinen Einbruch. Bis Oktober sind die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden um 5 % gegenüber dem Vorjahr expandiert. Bis zum Jahresende dürften sich die Steuereinnahmen mit einem nur etwas abgeschwächten Tempo entwickeln, so dass unter Einschluss der schwächer expandierenden Gemeindesteuern insgesamt in diesem Jahr ein Zuwachs um 4,4 % erwartet wird (Tabelle 2).

Anders als in den Vorjahren wird die Entwicklung des Steueraufkommens 2008 in weit stärkerem Maße von der Lohnsteuer getragen. Angesichts des merklich beschleunigten Lohnanstiegs wie auch der höheren Beschäftigung nimmt die Lohnsteuer progressionsbedingt stark zu. Besonders dynamisch entwickelt sich die veranlagte Einkommensteuer; hierzu tragen geringere Erstattungen an Arbeitnehmer ebenso bei wie die Tatsache, dass die Auszahlungen der auslaufenden Eigenheimzulage, die von den einkommensabhängigen Steuern abgesetzt werden, spürbar zurückgegangen sind.<sup>3</sup>

Ein deutliches Plus weist erneut die Kapitalertragsteuer (nicht veranlagte Steuern vom Ertrag und Zinsabschlag) auf. Hohe Ausschüttungen und gestiegene Zinssätze sind hierfür ausschlaggebend. Bei der Körperschaftsteuer kam es hingegen infolge der Reform der Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung zu erheblichen Steuerausfällen. Per saldo wird infolge der Reform mit Mindereinnahmen von 5 Mrd. Euro bei der Körperschaftsteuer gerechnet: Die Steuersatzsenkung von 25 % auf 15 % zieht Ausfälle in Höhe von etwa 10 Mrd. Euro nach sich; dem stehen Mehreinnahmen u.a. infolge des Wegfalls des Betriebsausgabenabzugs sowie der Abschaffung der degressiven Abschreibung gegenüber.

Nach wie vor relativ schwach ist der Zuwachs bei den verbrauchsabhängigen Steuern. Der Anstieg der Einnahmen aus der Umsatzsteuer beträgt knapp 4 %, wobei in den ersten Monaten des Jahres die Erhöhung des Umsatzsteuersatzes 2007 nachgewirkt hatte. Vor dem Hintergrund der schwachen Konsumnachfrage überrascht die Entwicklung nicht. Das Aufkommen aus Energie- und Stromsteuern stagniert insgesamt – auf die hohen Energiepreise reagieren die Konsumenten mit Verbrauchseinschränkungen. Die Einnahmen aus der Tabaksteuer sind stark rückläufig; vermutlich spielt das umfassende Rauchverbot in Gaststätten eine gewichtige Rolle.

<sup>3</sup> Die Senkung der Steuermesszahl und der Wegfall des Betriebsausgabenabzugs bei der Gewerbesteuer steigert das Aufkommen an veranlagter Einkommensteuer, während der von 1,8 auf 3,8 erhöhte Anrechnungsfaktor der Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer das Aufkommen mindert.

Unerwartet günstig hat sich bisher das Gewerbesteueraufkommen entwickelt. Während der Arbeitskreis Steuerschätzungen im Mai dieses Jahres u.a. wegen der Mindereinnahmen aus der Unternehmenssteuerreform mit einem starken Rückgang von fast 10 Prozent gegenüber 2007 gerechnet hatte (BMF 2008a), wuchs das Gewerbesteueraufkommen im ersten Halbjahr 2008 gegenüber dem Vorjahr um 5,6 %, sodass selbst bei einer deutlichen Verlangsamung des Aufkommenswachstums im zweiten Halbjahr für das Gesamtjahr vorsichtig geschätzt ein Zuwachs von 2 % unterstellt werden kann.

Infolge der relativ günstigen Entwicklung der Steuereinnahmen wird damit gerechnet, dass der Bund einen Teil seiner Privatisierungsaktivitäten in diesem Jahr nicht realisiert und ins nächste Jahr verschiebt; im Bundeshaushalt sind Veräußerungserlöse in Höhe von 10,8 Mrd. Euro veranschlagt, in der hier vorgelegten Schätzung sind 8 Mrd. Euro eingestellt. Schließlich hatte sich in den letzten Jahren der Verkauf von Beteiligungen mehr und mehr zu einem Instrument der Defizitgestaltung im Bundeshaushalt entwickelt. Der Einbruch auf den Aktienmärkten ist ein zusätzlicher Grund, beim Verkauf von Beteiligungspapieren Zurückhaltung zu üben.

Die Länder verzeichnen einen starken Rückgang bei den Einnahmen aus Vermögensveräußerungen, weil das Vorjahresniveau durch den Verkauf der Berliner Bankgesellschaft (5,1 Mrd. Euro) überhöht ist. Bei den übrigen Einnahmen schlagen die Mautgebühren sowie der Eingliederungsbetrag, den die Bundesagentur für Arbeit an den Bundeshaushalt abzuführen hat,<sup>4</sup> mit jeweils rund 5 Mrd. Euro zu Buche. Zusätzliche Einnahmen in Höhe von 1 Mrd. Euro bringt die zu Jahresbeginn eingeführte Versteigerung der Lizenzen für CO<sub>2</sub>-Emissionen.

<sup>4</sup> Mit diesem Betrag beteiligt sich die Bundesagentur für Arbeit an den Verwaltungs- und Integrationskosten von Arbeitslosengeld-II-Empfängern.

Tabelle 2

| Steuereinnahmen in den Jahren 2007 bis 2009          |              |              |              |                               |             |             |
|--|--------------|--------------|--------------|-------------------------------|-------------|-------------|
|  | 2007         | 2008         | 2009         | 2007                          | 2008        | 2009        |
|  | Mrd. Euro    |              |              | Veränderung geg. Vorjahr in % |             |             |
| <b>Gemeinschaftliche Steuern</b>                     | <b>374,3</b> | <b>396,8</b> | <b>402,8</b> | <b>13,7</b>                   | <b>6,0</b>  | <b>1,5</b>  |
| Lohnsteuer <sup>1</sup>                              | 131,8        | 142,0        | 150,2        | 7,5                           | 7,8         | 5,8         |
| Veranlagte Einkommensteuer <sup>1</sup>              | 25,0         | 32,9         | 29,7         | 42,5                          | 31,5        | -9,7        |
| Nicht veranl. Steuern v. Ertrag <sup>2</sup>         | 13,8         | 15,6         | 17,1         | 15,8                          | 13,2        | 9,8         |
| Zinsabschlag <sup>3</sup>                            | 11,2         | 13,6         | 11,1         | 46,4                          | 21,9        | -18,8       |
| Körperschaftsteuer <sup>2</sup>                      | 22,9         | 17,1         | 14,9         | 0,1                           | -25,4       | -12,9       |
| Steuern vom Umsatz <sup>4</sup>                      | 169,6        | 175,6        | 179,8        | 15,6                          | 3,5         | 2,4         |
| <b>Zölle</b>   | <b>4,0</b>   | <b>4,2</b>   | <b>4,0</b>   | <b>2,7</b>                    | <b>5,4</b>  | <b>-4,8</b> |
| <b>Bundessteuern</b>                                 | <b>85,7</b>  | <b>85,9</b>  | <b>86,9</b>  | <b>1,8</b>                    | <b>0,3</b>  | <b>1,1</b>  |
| Energiesteuer  | 39,0         | 39,2         | 39,9         | -2,4                          | 0,7         | 1,8         |
| Stromsteuer  | 6,4          | 6,1          | 6,3          | 1,3                           | -4,0        | 2,6         |
| Tabaksteuer  | 14,3         | 13,4         | 13,4         | -0,9                          | -5,7        | -0,6        |
| Branntweinsteuer                                     | 2,0          | 2,2          | 2,2          | -9,5                          | 11,8        | -1,0        |
| Versicherungsteuer                                   | 10,3         | 10,4         | 10,5         | 17,7                          | 1,0         | 0,8         |
| Solidaritätszuschlag                                 | 12,3         | 13,1         | 13,2         | 9,5                           | 5,7         | 0,9         |
| Sonstige   | 1,5          | 1,5          | 1,5          | 4,6                           | -0,6        | -0,1        |
| <b>Ländersteuern</b>                                 | <b>22,8</b>  | <b>22,4</b>  | <b>22,0</b>  | <b>5,1</b>                    | <b>-2,0</b> | <b>-1,5</b> |
| Kraftfahrzeugsteuer                                  | 8,9          | 8,8          | 8,7          | -0,4                          | -1,0        | -0,7        |
| Erbschaftsteuer                                      | 4,2          | 4,8          | 4,9          | 11,7                          | 15,0        | 0,7         |
| Grunderwerbsteuer                                    | 7,0          | 6,1          | 5,8          | 13,5                          | -13,0       | -4,8        |
| Sonstige   | 2,8          | 2,7          | 2,7          | -4,2                          | -3,9        | -0,2        |
| <b>Gemeindesteuern</b>                               | <b>51,4</b>  | <b>52,4</b>  | <b>51,5</b>  | <b>4,2</b>                    | <b>2,0</b>  | <b>-1,7</b> |
| Gewerbsteuer   | 40,1         | 40,9         | 39,9         | 4,6                           | 2,0         | -2,5        |
| Grundsteuern   | 10,7         | 10,7         | 10,8         | 3,0                           | -0,3        | 0,8         |
| Sonstige   | 0,6          | 0,8          | 0,8          | 3,8                           | 39,9        | 4,3         |
| <b>Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt</b>        | <b>538,2</b> | <b>561,7</b> | <b>567,3</b> | <b>10,2</b>                   | <b>4,4</b>  | <b>1,0</b>  |
| Bund   | 230,1        | 239,2        | 244,3        | 12,9                          | 3,9         | 2,2         |
| Länder   | 213,2        | 222,7        | 225,2        | 9,3                           | 4,5         | 1,1         |
| Gemeinden  | 72,7         | 76,7         | 76,1         | 8,0                           | 5,5         | -0,8        |
| EU   | 22,2         | 23,1         | 21,7         | 0,5                           | 3,8         | -6,1        |
| <b>In Abgrenzung der Finanzstatistik<sup>5</sup></b> | <b>517,0</b> | <b>539,3</b> | <b>546,8</b> | –                             | <b>4,3</b>  | <b>1,4</b>  |
| Bund   | 251,7        | 261,5        | 267,4        | –                             | 3,9         | 2,3         |
| Länder   | 199,0        | 207,9        | 210,1        | –                             | 4,5         | 1,1         |
| Gemeinden  | 66,3         | 69,9         | 69,3         | –                             | 5,4         | -0,8        |

Abweichungen in den Summen durch Runden.

<sup>1</sup> Beteiligungsverhältnis: Bund 42,5 %, Länder 42,5 %, Gemeinden 15 %.

<sup>2</sup> Beteiligungsverhältnis: Bund 50 %, Länder 50 %.

<sup>3</sup> Beteiligungsverhältnis Bund 44 %, Länder 44 %, Gemeinden 12 %.

<sup>4</sup> Beteiligungsverhältnis 2007: Bund vorab 3,89 % für die Arbeitslosenversicherung, vom Rest: Bund vorab 5,15 % für Rentenversicherung, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom Rest: Bund 49,68 %, Länder 50,32 % zu-/abzüglich Festbeträge. 2008: Bund vorab 4,42 % für die Arbeitslosenversicherung, vom Rest: Bund vorab 5,05 % für Rentenversicherung, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom Rest: Bund 49,7 %, Länder 50,3 % zu-/abzüglich Festbeträge. 2009: Bund vorab 4,45 % für Arbeitslosenversicherung, vom Rest: Bund vorab 5,05 % für Rentenversicherung, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom Rest: Bund 49,7 %, Länder 50,3 % zu-/abzüglich Festbeträge.

<sup>5</sup> Ohne EU-Anteile, einschließlich steuerähnlicher Abgaben.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; eigene Schätzungen.



## Ausgaben

Mit der Verbesserung der Haushaltslage hat sich auch das Wachstum der Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden beschleunigt (Tabelle 3). Mit einem Zuwachs von 3,6 % liegt es auf einem Pfad, der in etwa dem Zuwachs des nominalen Bruttoinlandsprodukts entspricht. Damit wird der seit 2003 zu beobachtende Trend einer rückläufigen Staatsquote durchbrochen.

Eine Umkehr der Entwicklung zeigt sich auch bei den Personalausgaben. Erstmals seit längerer Zeit verzeichneten die Gehälter im öffentlichen Dienst einen signifikanten Zuwachs – zur Jahresmitte wurden sie um durchschnittlich 3 % angehoben. Gebremst wird

der Anstieg der Personalausgaben dadurch, dass per Saldo weiterhin Stellen abgebaut werden, wenngleich in deutlich abgeschwächtem Maße. Vor allem bei den Ländern ist dies der Fall. Die laufenden Sachaufwendungen werden voraussichtlich etwas stärker zunehmen als die Personalausgaben. Neben höheren Aufwendungen infolge von Preissteigerungen schlagen vermehrte Ausgaben für militärische Beschaffungen zu Buche. Infolge der Finanzierungsüberschüsse dürften die Zinsausgaben nur geringfügig steigen, wobei das etwas höhere Zinsniveau in Rechnung zu stellen ist.

Tabelle 3

| Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften <sup>1</sup> |                   |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
|---|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|   | Bund <sup>2</sup> |              |              | Länder       |              |              | Gemeinden    |              |              | Insgesamt    |              |              |
|   | 2007              | 2008         | 2009         | 2007         | 2008         | 2009         | 2007         | 2008         | 2009         | 2007         | 2008         | 2009         |
|   | Ist               | Schätzung    |              | Ist          | Schätzung    |              | Ist          | Schätzung    |              | Ist          | Schätzung    |              |
| <b>Mrd. Euro</b>  |                   |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
| <b>Einnahmen</b>  | <b>286,6</b>      | <b>303,0</b> | <b>303,6</b> | <b>275,6</b> | <b>282,2</b> | <b>285,6</b> | <b>169,3</b> | <b>175,5</b> | <b>176,7</b> | <b>647,6</b> | <b>673,1</b> | <b>676,1</b> |
| Steuern u.Ä.  | 251,7             | 261,5        | 267,4        | 199,0        | 207,9        | 210,1        | 66,3         | 69,9         | 69,3         | 517,0        | 539,3        | 546,8        |
| Zahlungen von öffentlichem Bereich                            | 5,1               | 5,2          | 5,3          | 41,6         | 42,6         | 43,0         | 37,2         | 39,8         | 41,5         | 0,0          | 0,0          | 0,0          |
| Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit                              | 5,0               | 4,7          | 4,6          | 5,2          | 5,5          | 5,6          | 9,6          | 9,6          | 9,5          | 19,8         | 19,8         | 19,7         |
| Gebühren u.Ä.   | 5,3               | 5,6          | 5,8          | 5,5          | 5,7          | 5,8          | 15,9         | 15,6         | 15,6         | 26,7         | 26,9         | 27,2         |
| Veräußerung von Vermögen                                      | 4,9               | 8,0          | 4,0          | 7,7          | 3,0          | 3,0          | 5,0          | 4,5          | 4,3          | 17,6         | 15,5         | 11,3         |
| Sonstige Einnahmen  | 14,6              | 18,0         | 16,5         | 16,6         | 17,5         | 18,1         | 35,3         | 36,1         | 36,5         | 66,5         | 71,6         | 71,1         |
| <b>Ausgaben</b>   | <b>303,2</b>      | <b>313,5</b> | <b>318,9</b> | <b>266,3</b> | <b>275,3</b> | <b>281,7</b> | <b>160,7</b> | <b>167,5</b> | <b>173,4</b> | <b>645,3</b> | <b>668,3</b> | <b>684,2</b> |
| Personalausgaben  | 38,8              | 40,1         | 41,3         | 100,5        | 102,7        | 105,8        | 40,5         | 42,0         | 43,6         | 179,8        | 184,8        | 190,7        |
| Laufender Sachaufwand   | 18,9              | 19,9         | 20,6         | 26,6         | 27,5         | 28,3         | 33,0         | 34,6         | 35,8         | 78,5         | 82,0         | 84,7         |
| Zinsausgaben  | 39,7              | 40,4         | 40,8         | 21,3         | 20,9         | 20,6         | 5,1          | 4,9          | 4,7          | 65,7         | 65,8         | 65,7         |
| Laufende Übertragungen  | 179,1             | 186,3        | 190,4        | 86,8         | 90,6         | 93,7         | 57,4         | 58,2         | 60,3         | 255,0        | 264,0        | 271,5        |
| Sachinvestitionen   | 6,9               | 7,1          | 7,5          | 6,4          | 6,8          | 7,1          | 20,0         | 21,0         | 22,0         | 33,3         | 34,9         | 36,6         |
| Vermögensübertragungen  | 14,9              | 14,6         | 13,2         | 20,6         | 22,7         | 22,0         | 2,9          | 2,8          | 2,9          | 20,6         | 23,6         | 21,6         |
| Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen                            | 4,8               | 5,1          | 5,1          | 3,9          | 4,1          | 4,2          | 3,7          | 4,0          | 4,1          | 12,4         | 13,2         | 13,4         |
| <b>Finanzierungssaldo</b>                                     | <b>-15,6</b>      | <b>-10,5</b> | <b>-15,3</b> | <b>9,3</b>   | <b>6,9</b>   | <b>3,9</b>   | <b>8,6</b>   | <b>8,0</b>   | <b>3,3</b>   | <b>2,3</b>   | <b>4,4</b>   | <b>-8,1</b>  |
| <b>Veränderung gegenüber Vorjahr in %</b>                     |                   |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
| <b>Einnahmen</b>  | -                 | <b>5,7</b>   | <b>0,2</b>   | -            | <b>2,4</b>   | <b>1,2</b>   | -            | <b>3,7</b>   | <b>0,7</b>   | -            | <b>3,9</b>   | <b>0,5</b>   |
| Steuern u.Ä.  | -                 | 3,9          | 2,3          | -            | 4,5          | 1,1          | -            | 5,4          | -0,8         | -            | 4,3          | 1,4          |
| Zahlungen von öffentlichem Bereich                            | -                 | 2,0          | 1,9          | -            | 2,4          | 0,9          | -            | 7,0          | 4,3          | -            |              |              |
| Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit                              | -                 | -6,0         | -2,1         | -            | 5,8          | 1,8          | -            | 0,0          | -1,0         | -            | 0,0          | -0,5         |
| Gebühren u.Ä.   | -                 | 5,7          | 3,6          | -            | 3,6          | 1,8          | -            | -1,9         | 0,0          | -            | 0,7          | 1,1          |
| Veräußerung von Vermögen                                      | -                 | 63,3         | -50,0        | -            | -61,0        | 0,0          | -            | -10,0        | -4,4         | -            | -11,9        | -27,1        |
| Sonstige Einnahmen  | -                 | 23,3         | -8,3         | -            | 5,4          | 3,4          | -            | 2,3          | 1,1          | -            | 7,7          | -0,7         |
| <b>Ausgaben</b>   | -                 | <b>3,4</b>   | <b>1,7</b>   | -            | <b>3,4</b>   | <b>2,3</b>   | -            | <b>4,2</b>   | <b>3,5</b>   | -            | <b>3,6</b>   | <b>2,4</b>   |
| Personalausgaben  | -                 | 3,4          | 3,0          | -            | 2,2          | 3,0          | -            | 3,7          | 3,8          | -            | 2,8          | 3,2          |
| Laufender Sachaufwand   | -                 | 5,3          | 3,5          | -            | 3,4          | 2,9          | -            | 4,8          | 3,5          | -            | 4,5          | 3,3          |
| Zinsausgaben  | -                 | 1,8          | 1,0          | -            | -1,9         | -1,4         | -            | -3,9         | -4,1         | -            | 0,2          | -0,2         |
| Laufende Übertragungen  | -                 | 4,0          | 2,2          | -            | 4,4          | 3,4          | -            | 1,4          | 3,6          | -            | 3,5          | 2,8          |
| Sachinvestitionen   | -                 | 2,9          | 5,6          | -            | 6,3          | 4,4          | -            | 5,0          | 4,8          | -            | 4,8          | 4,9          |
| Vermögensübertragungen  | -                 | -2,0         | -9,6         | -            | 10,2         | -3,1         | -            | -3,4         | 3,6          | -            | 14,6         | -8,5         |
| Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen                            | -                 | 6,3          | 0,0          | -            | 5,1          | 2,4          | -            | 8,1          | 2,5          | -            | 6,5          | 1,5          |

<sup>1</sup> In Abgrenzung der Finanzstatistik, einschließlich Extrahaushalte des Bundes und der Länder.

<sup>2</sup> Ergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder sowie die hierfür verwendeten Umsatzsteuer-einnahmen werden beim Bund als Ausgaben und Einnahmen, also „brutto“, ausgewiesen. Die Anteile aus der Mineralölsteuer im Zuge der Regionalisierung des Personennahverkehrs werden als Zuweisungen des Bundes an die Länder gebucht.

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Schätzungen.



Überdurchschnittlich hoch fällt der Zuwachs bei den laufenden Transfers und den Vermögensübertragungen aus. Gründe hierfür sind vor allem hohe Zuschüsse an die Postpensionskasse, außerplanmäßige Ausgaben zur Stützung der IKB sowie die nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) fällige Aufhebung einer einst von der EU angeordneten Beihilferückzahlung der Post. Die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherungen steigen nur schwach, da sich diese an den Einkommenssteigerungen der Vergangenheit und den – unveränderten – Beitragssätzen orientieren. Entlastungen dürften sich infolge der positiven Beschäftigungsentwicklung in diesem Jahr auch beim Arbeitslosengeld II einstellen.

Infolge der verbesserten Finanzlage insbesondere auf kommunaler Ebene war es im vergangenen Jahr zu einer Wende im öffentlichen Investitionsverhalten gekommen. Nach einem bescheidenen Plus (2 %) im vergangenen Jahr wird dieses Jahr bei den Sachinvestitionen ein Zuwachs um knapp 5 % für wahrscheinlich gehalten.

### **2009: Deutliche Verschlechterung der staatlichen Finanzierungsposition**

Im kommenden Jahr wird die deutsche Wirtschaft stagnieren. Dies wird tiefe Spuren in den öffentlichen Haushalten hinterlassen. Bei den Einnahmen kann nur mit einem schmalen Plus von 1 % gerechnet werden. Die Entwicklung der Einnahmen wird dadurch bezeichnet, dass an die EU einmalig 2 Mrd. Euro weniger zu entrichten sind. In der Summe werden die öffentlichen Haushalte 2009 wieder ins Minus rutschen.

Die Entwicklung des Steueraufkommens wird durch zwei gegenläufig wirksame Einflüsse geprägt. Trotz der verschlechterten Arbeitsmarktperspektiven dürften die Einnahmen aus der aufkommensstarken Lohnsteuer progressionsbedingt kräftig steigen (5,8 %), weil auch 2009 noch merkliche Lohn- und Gehaltssteigerungen zu Buche schlagen. Hingegen werden die Einnahmen aus den gewinnabhängigen Steuern infolge der rückläufigen Gewinne sinken, wobei im Körperschaftsteueraufkommen die Unternehmensteuerreform 2008 noch nachwirkt. Bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag wird die Anhebung des Steuersatzes um 5 Prozentpunkte zu Mehreinnahmen führen, während es beim Zinsabschlag durch die Steuersatzsenkung um 5 Prozentpunkte zu Mindereinnahmen kommt. Die verbrauchsabhängigen Steuern werden im Zuge der konjunkturellen Abschwächung verlangsamt zunehmen, bei der Umsatzsteuer kann mit einem Plus von 2,4 %, bei den übrigen Verbrauchsteuern mit einem Zuwachs um 1 % gerechnet werden.

Bei den übrigen Einnahmen sind kaum Änderungen zu erwarten. Bei den Vermögensveräußerungen des Bundes wird mit einem Rückgang gerechnet. Einerseits wird er bestrebt sein, den Anstieg des Defizits in Grenzen zu halten, doch wird er wegen der Entwicklung auf den Finanzmärkten Zurückhaltung beim Verkauf von Beteiligungen üben. So ist die Teilprivatisierung der Bahn AG verschoben worden. Offen ist, ob und in welchem Umfang das jüngste Maßnahmenpaket zur Stabilisierung der Finanzmärkte den Bundeshaushalt und die Länder belasten wird. In der hier vorgelegten Schätzung sind keine Beträge hierfür berücksichtigt.

Der Anstieg der Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden dürfte sich im nächsten Jahr wieder etwas verlangsamen (2,4 %). Dies liegt vor allem daran, dass in der vorliegenden Analyse wie erwähnt keine weiteren Ausgaben zur Stützung des Finanzsektors veranschlagt worden sind, wodurch sich die Vermögensübertragungen rückläufig entwickeln.

Der Zuwachs der Personalausgaben wird auf reichlich 3 % geschätzt. Mit knapp 3 % schlagen die Tarifierhöhungen zu Buche, auch dürften in geringem Umfang Neueinstellungen vorgenommen werden; vor allem im Bereich Bildung und Wissenschaft wird dies der Fall sein. Mit einer ähnlichen Rate werden voraussichtlich die laufenden Sachaufwendungen zunehmen; hier hat der Spardruck im Vergleich zu den Vorjahren etwas nachgelassen. Infolge des Finanzierungsüberschusses in diesem Jahr, der einen rückläufigen Schuldenstand nach sich zieht, werden die Zinsausgaben geringfügig sinken. Das Wachstum der laufenden Übertragungen wird sich abschwächen, da die Leistungen an die Unternehmen kaum mehr zunehmen, doch auf hohem Niveau verharren. Infolge der Lohnentwicklung werden die Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung rascher als in den Vorjahren steigen. Zusätzliche Ausgaben ergeben sich auch infolge der Erhöhung des Kinder- und des Wohngeldes.

Die Entspannung der Finanzlage 2008 wirkt sich positiv auf die Investitionsplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden aus. Für 2009 wird abermals ein Zuwachs der öffentlichen Sachinvestitionen um fast 5 % für möglich gehalten.

### **Bundeshaushalt weiterhin defizitär, Länder und Gemeinden erzielen Überschüsse**


In diesem Jahr werden die Haushalte der Gebietskörperschaften in der Summe mit einem Überschuss in Höhe von über 4 Mrd. Euro abschließen, im nächsten Jahr werden sie ein Defizit von gut 8 Mrd. Euro hinnehmen müssen. In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ergibt sich für die



Tabelle 4

| <b>Defizite von Bund, Ländern und Gemeinden in der<br/>volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Finanzstatistik<br/>in Mrd. Euro</b> |              |              |              |             |             |             |
|--|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
|  | 2004         | 2005         | 2006         | 2007        | 2008        | 2009        |
| <b>Bund</b>  |              |              |              |             |             |             |
| Finanzstatistik  | -37,9        | -27,5        | -32,6        | -15,6       | -10,5       | -15,3       |
| VGR  | -52,2        | -47,7        | -34,6        | -18,9       | -14,0       | -15,9       |
| <b>Länder</b>  |              |              |              |             |             |             |
| Finanzstatistik  | -24,7        | -24,2        | -9,5         | 9,3         | 6,9         | 3,9         |
| VGR  | -27,9        | -22,6        | -10,3        | 3,4         | 6,0         | 3,1         |
| <b>Gemeinden</b>   |              |              |              |             |             |             |
| Finanzstatistik  | -3,9         | -2,1         | 3,0          | 8,6         | 8,0         | 3,3         |
| VGR  | -2,4         | 0,1          | 4,0          | 8,3         | 7,7         | 3,1         |
| <b>Gebietskörperschaften insgesamt</b>   |              |              |              |             |             |             |
| <b>Finanzstatistik</b>   | <b>-66,5</b> | <b>-53,8</b> | <b>-39,1</b> | <b>2,3</b>  | <b>4,4</b>  | <b>-8,1</b> |
| <b>VGR</b>   | <b>-82,3</b> | <b>-70,2</b> | <b>-40,9</b> | <b>-7,3</b> | <b>-0,3</b> | <b>-9,7</b> |
| <b>Sozialversicherung (VGR)</b>  | <b>-1,2</b>  | <b>-4,1</b>  | <b>5,0</b>   | <b>10,4</b> | <b>7,0</b>  | <b>1,0</b>  |
| <b>Staat insgesamt (VGR)</b>   | <b>-83,5</b> | <b>-74,3</b> | <b>-35,9</b> | <b>-4,0</b> | <b>6,7</b>  | <b>-8,7</b> |

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Schätzungen.



Gebietskörperschaften 2008 annähernd ein ausgeglichener Haushalt (0,3 Mrd. Euro), während 2009 mit einem Defizit von 8,7 Mrd. Euro gerechnet werden muss; in der VGR bleiben u.a. die Privatisierungserlöse außer Ansatz<sup>5</sup> (Tabelle 4). Die Sozialversicherung dürfte in diesem Jahr noch einen Überschuss von 7 Mrd. Euro erzielen, der aber im nächsten Jahr nahezu gänzlich abgebaut wird. In diesem Jahr wird die gesamtstaatliche Finanzierungsposition in Abgrenzung der VGR einen Überschuss von knapp 7 Mrd. Euro aufweisen, im nächsten Jahr besteht ein Defizit von fast 9 Mrd. Euro, was einer Quote von knapp 0,4 % des nominalen BIP entspricht. Der Schuldenstand in der Abgrenzung des Maastricht-Vertrags wird sich auf 62,4 (2008) bzw. 61,7 % (2009) des BIP verringern; im Jahre 2007 waren es noch 65,1 % (Tabelle 5).

Nach wie vor ist der Bundeshaushalt defizitär, wenngleich in den letzten Jahren die Fehlbeträge deutlich reduziert werden konnten. Im Jahre 2006 lag das

Defizit des Bundes und seiner Nebenhaushalte noch bei fast 33 Mrd. Euro, in diesem Jahr werden es nur 10,5 Mrd. Euro sein.

Das Defizit wäre noch merklich kleiner ausgefallen, wenn nicht die Zuschüsse an die Postpensionskasse und außerplanmäßige Ausgaben zur Stützung der IKB notwendig gewesen wären. In besonderem Maße wurde der Bundeshaushalt von der wirtschaftlichen Entwicklung begünstigt, denn nicht nur der Anteil der (konjunkturabhängigen) Steuereinnahmen fällt auf Bundesebene besonders ins Gewicht. Auch ist die Konjunkturabhängigkeit auf der Ausgabenseite höher. Dies zeigt sich beim Bundeszuschuss an die Arbeitslosenversicherung<sup>6</sup> ebenso wie beim Arbeitslosengeld II. Zudem hat der Bundeshaushalt mehr noch als die Länderhaushalte von der Erhöhung der Mehrwertsteuersätze 2007 profitiert. Im kommenden Jahr wird das Defizit des Bundes konjunkturbedingt steigen, und zwar auf annähernd 15 Mrd. Euro.

<sup>5</sup> Auch Darlehen bleiben in der VGR unberücksichtigt. Zudem werden die Transaktionen zum Zeitpunkt der Produktionswirksamkeit und nicht – wie in der Kassenrechnung – zum Zeitpunkt der Kassenwirksamkeit gebucht.

<sup>6</sup> Allerdings wurde die Abhängigkeit durch die jüngsten Arbeitsmarktreformen verringert, denn nunmehr muss sich die Bundesagentur für Arbeit selbst auf dem Kapitalmarkt verschulden.



Tabelle 5

| <b>Umrechnung des Schuldenstandes der Finanzstatistik<br/>in den Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag</b>    |                |                |                |                |                |                |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|   | 2004           | 2005           | 2006           | 2007           | 2008           | 2009           |
|   |                |                |                |                | Schätzung      |                |
|   | in Mrd. Euro   |                |                |                |                |                |
| Kreditmarktschulden, Finanzstatistik  | 1.395,6        | 1.448,1        | 1.486,6        | 1.508,1        | 1.502,0        | 1.514,0        |
| Schulden der Sozialversicherung   | 4,2            | 2,7            | 1,7            | 1,6            | 1,0            | 1,0            |
| + Platzhaltergeschäfte (Verkäufe von Aktien an KfW)   | 12,0           | 16,9           | 13,0           | 12,3           | 12,0           | 12,0           |
| + Bundes-Pensions-Service für Post und Telekom  | -              | 8,0            | 15,5           | -              | -              | -              |
| + Münzumschlag  | 5,5            | 5,9            | 6,4            | 6,9            | 7,4            | 7,9            |
| + Differenz zwischen Nominal- und abgezinstem Wert der unverzinslichen Schatzanweisungen und Finanzierungsschätze | 0,4            | 0,4            | 0,6            | 0,8            | 0,8            | 0,8            |
| + Kassenverstärkungskredite   | 35,5           | 42,3           | 47,5           | 50,5           | 51,0           | 51,0           |
| - Schulden der Gebietskörperschaften bei der Sozialvers.  | 0,8            | 0,8            | 0,9            | 1,0            | 1,0            | 1,0            |
| - Versorgungsrücklagen  | 2,2            | 3,0            | 3,6            | 4,4            | 5,2            | 5,8            |
| + Sonstige Korrekturen  | 0,8            | 1,1            | 2,2            | 1,5            | 1,0            | 1,0            |
| <b>= Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag</b>  | <b>1.451,1</b> | <b>1.521,6</b> | <b>1.569,0</b> | <b>1.576,3</b> | <b>1.557,0</b> | <b>1.568,9</b> |
| <b>Schuldenstand in % des BIP</b>   | <b>65,6</b>    | <b>67,8</b>    | <b>67,6</b>    | <b>65,1</b>    | <b>62,4</b>    | <b>61,7</b>    |

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Schätzungen.



Länder und auch Gemeinden werden nach der hier vorgelegten Schätzung sowohl 2008 als auch 2009 in der Summe mit Haushaltsüberschüssen abschließen, wobei im nächsten Jahr die Überschüsse infolge der verschlechterten Einnahmeentwicklung erheblich kleiner werden. Die konjunkturanfällige Gewerbesteuer bremst die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen, doch wird dieser Effekt durch den progressionsbedingten Anstieg der Lohnsteuer, an deren Aufkommen die kommunale Ebene mit 15 % beteiligt ist, gedämpft. Nachdem in den Vorjahren die schwache Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst und der Personalarückgang in den verwaltungsintensiven Länderhaushalten erheblich zu deren finanzieller Stabilisierung beigetragen haben, schlagen die höheren Tarifabschlüsse nun überdurchschnittlich zu Buche. Für die Summe der Länderhaushalte werden Überschüsse von knapp 7 bzw. 4 Mrd. Euro, für die Gemeinden Beträge von knapp 8 bzw. reichlich 3 Mrd. Euro geschätzt.

### **Kaum fiskalische Belastung durch „Schutzschirm für Arbeitsplätze“**

In den vorangehend dargestellten Schätzungen zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte ist der am 5. November 2008 vom Bundeskabinett verabschiedete und am 12. November leicht überarbeitete „Schutzschirm für Arbeitsplätze“, d.h. das Maßnahmenpaket der Bundesregierung zur Stützung der Konjunktur (BMF 2008b), noch nicht berücksichtigt. Die Bundesregierung hofft, dass das Paket insgesamt in

den nächsten beiden Jahren Investitionen in Höhe von 50 Mrd. Euro anstößt und dadurch etwa eine Million Arbeitsplätze sichert. Es enthält Maßnahmen in vier Bereichen (Tabelle 6):

Erstens sollen die öffentlichen Investitionen und Investitionen in die energetische Gebäudesanierung gestärkt werden. Neben dem Vorziehen der öffentlichen Investitionen des Bundes im Verkehrsbereich in den Jahren 2009 und 2010 sowie der befristeten Erhöhung der Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung soll dies auch über die Aufstockung der Förderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) laufen. Die direkte Erhöhung der öffentlichen Investitionen dürfte 2009 und 2010 in einer Größenordnung von 1,2 bzw. 1,1 Mrd. Euro liegen, während die Aufstockung der KfW-Förderprogramme für den Bund bis 2010 mit maximal 0,54 Mrd. Euro zu Buche schlagen soll.

Zweitens sollen die Bürger durch die Aussetzung der Kfz-Steuer für Neuwagen (maximal für zwei Jahre), die bis zum 30.6.2009 zugelassen werden, und die stärkere steuerliche Förderung von Handwerksdienstleistungen entlastet werden. Die Entlastung ist insgesamt nur sehr gering angesetzt: 2009 soll sie 0,38 Mrd. Euro betragen, im Jahr 2010 dann 1,04 Mrd. Euro.

Den fiskalisch größten Anteil am „Schutzschirm“ haben steuerliche Unterstützungsmaßnahmen für die Unternehmen, wobei vor allem die Wiedereinführung der degressiven AfA (25 %) und befristete Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Unternehmen zu nennen sind. 2009 und 2010 werden die Unternehmen

Tabelle 6

| <b>Finanzielle Auswirkungen des „Schutzschirms für Arbeitsplätze“ 2009 bis 2012 auf den Bund und die Gebietskörperschaften insgesamt</b><br>in Mrd. Euro <sup>1</sup> |                 |                 |                 |                 |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|   | 2009            | 2010            | 2011            | 2012            |
| <b>Bund</b>   |                 |                 |                 |                 |
| <b>1. Erhöhung und Unterstützung von Investitionen</b>  | <b>1,22</b>     | <b>1,35</b>     | <b>0,58</b>     | <b>0,66</b>     |
| Erhöhung Verkehrsinvestitionen  | 1,00            | 1,00            | –               | –               |
| Aufstockung Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung   | 0,10            | 0,05            | 0,05            | –               |
| Aufstockung KfW-Programm Energieeffizientes Bauen   | 0,04            | 0,22            | 0,46            | 0,58            |
| Weitere KfW-Programme, z.B. Kommunalkredit  | 0,07            | 0,08            | 0,08            | 0,07            |
| <b>2. steuerliche Entlastungen für private Haushalte</b>  | <b>0,44</b>     | <b>0,55</b>     | <b>0,68</b>     | <b>0,68</b>     |
| Kfz-Steuerbefreiung 2009/10 (Änderung der Umsatzsteuerverteilung)   | 0,44            | 0,14            | –               | –               |
| Erhöhte steuerliche Förderung für Handwerksdienstleistungen   | –               | 0,41            | 0,68            | 0,68            |
| <b>3. steuerliche Entlastungen für Unternehmen</b>  | <b>0,72</b>     | <b>1,57</b>     | <b>1,47</b>     | <b>0,82</b>     |
| Degressive AfA 25%  | 0,66            | 1,47            | 1,41            | 0,82            |
| Sonderabschreibung KMU  | 0,07            | 0,10            | 0,06            | 0,00            |
| <b>Summe</b>  | <b>2,37</b>     | <b>3,46</b>     | <b>2,74</b>     | <b>2,16</b>     |
| <b>Gebietskörperschaften insgesamt</b>  |                 |                 |                 |                 |
| <b>1. Erhöhung und Unterstützung von Investitionen</b>  | <b>1,32</b>     | <b>1,40</b>     | <b>0,63</b>     | <b>0,66</b>     |
| Erhöhung Verkehrsinvestitionen  | 1,00            | 1,00            | –               | –               |
| Aufstockung Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung   | 0,20            | 0,10            | 0,10            | –               |
| Aufstockung KfW-Programm Energieeffizientes Bauen   | 0,04            | 0,22            | 0,46            | 0,58            |
| Weitere KfW-Programme, z.B. Kommunalkredit  | 0,07            | 0,08            | 0,08            | 0,07            |
| <b>2. steuerliche Entlastungen für private Haushalte</b>  | <b>0,38</b>     | <b>1,04</b>     | <b>1,50</b>     | <b>1,50</b>     |
| Kfz-Steuerbefreiung 2009/10   | 0,38            | 0,14            | –               | –               |
| Erhöhte steuerliche Förderung für Handwerksdienstleistungen   | –               | 0,90            | 1,50            | 1,50            |
| <b>3. steuerliche Entlastungen für Unternehmen</b>  | <b>2,18</b>     | <b>4,70</b>     | <b>4,38</b>     | <b>2,43</b>     |
| Degressive AfA 25%  | 1,94            | 4,33            | 4,17            | 2,42            |
| Sonderabschreibung KMU  | 0,24            | 0,37            | 0,21            | 0,01            |
| <b>Summe</b>  | <b>3,87</b>     | <b>7,13</b>     | <b>6,51</b>     | <b>4,58</b>     |
| nachrichtlich: <sup>2</sup>   |                 |                 |                 |                 |
| <b>4. Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit</b>  | <b>&lt; 0,3</b> | <b>&lt; 0,5</b> | <b>&lt; 0,5</b> | <b>&lt; 0,5</b> |

<sup>1</sup> Ohne makroökonomische Rückwirkungen.  
<sup>2</sup> eigene Schätzung.  
Quellen: Bundesministerium der Finanzen; eigene Schätzungen.



dadurch voraussichtlich um 2,2 bzw. 4,7 Mrd. Euro entlastet; in den Jahren danach sinkt die Entlastung stark ab.

Viertens schließlich soll nach Auffassung der Bundesregierung die Sicherheit für Beschäftigte erhöht werden, indem die Bundesagentur für Arbeit die Anzahl ihrer Vermittler um 1.000 Personen aufstockt, die Dauer des Kurzarbeitergeldes von maximal 12 auf 18 Monate erhöht sowie die berufsbegleitende Weiterbildung verstärkt. Dieser Teil des Maßnahmenpaketes ist

hinsichtlich seiner finanziellen Auswirkungen nicht quantifiziert. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit dadurch von 2009 bis 2012 jährlich um mehr als 0,5 Mrd. Euro belastet wird.

Insgesamt dürften die Gebietskörperschaften durch das Maßnahmenpaket 2009 und 2010 mit 4,2 bzw. 7,7 Mrd. Euro belastet werden.

Gravierendere Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte wären zu erwarten, wenn sich die gesamt-

wirtschaftliche Entwicklung deutlich stärker abschwächen sollte als bisher von der Bundesregierung erwartet. Die vorstehende Schätzung geht wie eingangs erwähnt im Einklang mit Gemeinschaftsdiagnose und Bundesregierung für 2009 von einer Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsproduktes von 0,2 Prozent aus. Sollte allerdings das Risikoszenario der Gemeinschaftsdiagnose mit einer realen Schrumpfung des BIP um 0,8 % eintreten (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2008, S. 46), würden sich die Finanzierungssalden der Gebietskörperschaften 2009 um mindestens 8 Mrd. Euro verschlechtern. Die Haushalte der Sozialversicherungen würden zusätzlich um insgesamt etwa 5 Mrd. Euro belastet.

### **Hoch dosiertes Konjunkturprogramm dringend erforderlich**

Die wirtschaftliche Lage in Deutschland ist gegenwärtig sehr ernst (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2008, IMF 2008a, EU-Kommission 2008a): Verstärkt durch die dramatische Zuspitzung der Finanzmarktkrise befindet sich die deutsche Wirtschaft mitten in einem heftigen Abschwung. Nächstes Jahr ist bestenfalls mit einer Stagnation, vermutlich sogar mit einer handfesten Rezession, zu rechnen. Wenn die Krise nicht schnell überwunden wird, droht eine lange Schwächephase ähnlich der von 2001 bis 2005. Dann würden alle Erfolge beim Abbau der Arbeitslosigkeit wieder zunichte gemacht. Um das zu verhindern, muss die Politik entschlossen und schnell gegensteuern.

Zuallererst ist hier die Europäische Zentralbank durch eine weitere schnelle und starke Zinssenkung gefordert. Dadurch würde zugleich der Wirkungsgrad aller anderen, insbesondere fiskalpolitischen, Maßnahmen erhöht. Angesichts rückläufiger Preissteigerungsraten und ausbleibender Zweitrundeneffekte ist eine starke monetäre Lockerung nicht nur konjunkturpolitisch notwendig, sondern auch mit dem eng abgesteckten und sehr ehrgeizigen Inflationsziel der Europäischen Zentralbank (EZB) vereinbar. Die EZB hat jedoch – wie schon im vorigen Abschwung – zu spät und zu zaghaft auf die Wachstumsabschwächung reagiert. An dieser Einschätzung ändert auch die jüngst beschlossene Senkung des Leitzinssatzes auf 3,25 %, die weit hinter den Zinssenkungen der FED oder der Bank of England zurückbleibt, nichts, zumal Zinssenkungen erst mit einiger Verzögerung Wirkung auf die Realwirtschaft entfalten. Um so mehr ist nun die Finanzpolitik gefordert, die rasch gesamtwirtschaftliche Wirkungen entfalten kann.

### **Spielräume für expansive Finanzpolitik vorhanden**

Hinreichender Spielraum für eine konjunkturgerechte, expansive Finanzpolitik ist vorhanden. Erstens ist der Abstand des Haushaltsdefizits von dem gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) zulässigen Defizit von 3 % des BIP groß: In diesem Jahr wird der gesamtstaatliche Haushalt erstmals seit zwei Jahrzehnten einen minimalen Überschuss aufweisen. Im Abschwungjahr 2000 hatte er noch defizitär abgeschlossen.<sup>7</sup> Zudem hatte damals die Finanzpolitik mit den massiven, mehrstufigen Steuersenkungen der Steuerreform 2000 eine schwere Hypothek auf sich geladen, die angesichts der sich beschleunigenden konjunkturbedingten Steuerausfälle schnell zum Überschreiten der 3-%-Grenze und einer prozyklischen Sparpolitik führte (Truger 2004). Auch die Unternehmensteuerreform 2008 und vor allem die starke Senkung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung im letzten Aufschwung bergen noch erhebliche fiskalische Risiken, doch ist ihre Dimension kaum mit derjenigen der Steuerreform 2000 zu vergleichen.

Zweitens ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt aufgrund der negativen Erfahrungen in der letzten Krise im Jahr 2005 etwas gelockert worden, so dass der Druck zu prozyklischer Politik etwas gemildert worden ist. Vor allem aber hat sich dies auch in der Einstellung der Europäischen Kommission angesichts des Ausmaßes der gegenwärtig zu befürchtenden Krise niedergeschlagen (EU-Kommission 2008b). So hat sie insbesondere Deutschland dazu aufgerufen, die finanzpolitischen Spielräume zur Stabilisierung der Konjunktur zu nutzen, und anderen Staaten signalisiert, dass sie gegen eine vorübergehende Überschreitung der 3%-Grenze nicht vorgehen wird. Daher kann die deutsche Finanzpolitik mit Billigung der EU-Kommission nicht nur die automatischen Stabilisatoren voll wirken lassen, sondern auch diskretionäre Mehrausgaben, u.a. durch das Stützungs paket für die Finanzmärkte, finanzieren und unterliegt nicht dem Druck aus Brüssel, diese Maßnahmen durch Einsparungen an anderer Stelle oder durch Steuer- und Abgabenerhöhungen zu konterkarieren.

Drittens scheint sich nach Jahrzehnten der konjunkturpolitischen Abstinenz der Finanzpolitik in Deutschland gegenwärtig ein Wandel der Einstellungen gegenüber dem diskretionären Einsatz der Finanzpolitik abzuzeichnen. Dies zeigt sich in der parteiübergreifenden Debatte über mögliche Stützungsmaßnahmen für die lahmende Realwirtschaft und das in der Folge beschlossene Maßnahmenpaket

<sup>7</sup> Damals wies er – bereinigt um die Einmal Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen – ein Defizit von 1,2 % des BIP auf.

der Bundesregierung. Fast noch erstaunlicher mutet an, dass mittlerweile auch viele deutsche Ökonomen – sonst traditionell große Skeptiker, was den konjunkturpolitischen Einsatz der Finanzpolitik angeht – einen gewissen Handlungsbedarf einräumen. So haben auch die Forschungsinstitute – gestützt auf neuere Forschungsergebnisse aus dem anglo-amerikanischen Raum (vgl. Elmendorf/Furman 2008, CBO 2008 und IMF 2008b, S. 159 ff.) – im jüngsten Herbstgutachten ihren prinzipiellen Widerstand aufgegeben und eine Palette von potenziell Konjunktur stützenden Maßnahmen aufgezeigt (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2008, S. 78 ff.). Völlig unerwartet hat der Sachverständigenrat in seinem jüngst erschienenen Jahresgutachten sogar explizit eine diskretionäre fiskalpolitische Stimulierung der Konjunktur in Höhe von 0,5 % bis 1 % des BIP im nächsten Jahr gefordert (SVR 2008, 193 ff.).

### **Maßnahmenpaket der Bundesregierung unzureichend**

Ein konkretes Konjunkturpaket muss einer Reihe von Anforderungen gerecht werden. Es sollte

- möglichst schnell umgesetzt und wirksam werden können;
- möglichst zielgenau sein, d.h. bei den Maßnahmen ansetzen, die über die höchste konjunkturelle Wirksamkeit verfügen;
- möglichst zeitlich befristet sein, um nach der konjunkturellen Erholung nicht zu einer Überhitzung der Wirtschaft zu führen und mittelfristig die Haushaltskonsolidierung nicht zu gefährden;
- ausreichend dimensioniert sein, um Wirkung zu entfalten und nicht kostbare Zeit zu verlieren;
- möglichst kompatibel mit einer nachhaltigen mittelfristigen finanzpolitischen Wachstumsstrategie sein.

An diesen Anforderungen gemessen ist das Maßnahmenpaket der Bundesregierung unzureichend. Der fiskalische Gesamtimpuls gegenüber dem Vorjahr liegt im nächsten Jahr lediglich bei knapp 4 Mrd. Euro (0,2 % des BIP) und im Jahr 2010 bei ca. 3,2 Mrd. Euro (0,1 % des BIP) – viel zu wenig, um spürbare Effekte auf Wachstum und Beschäftigung auszulösen. Vor allem liegt dies daran, dass jeweils lediglich etwas mehr als 1 Mrd. Euro zur Aufstockung von konjunktur- und wachstumspolitisch hoch effektiven öffentlichen Investitionen vorgesehen ist. Wenig wirksam dürften da-

gegen zum jetzigen Zeitpunkt die steuerlichen Entlastungen bei den Unternehmen durch die befristete Wiedereinführung der degressiven AfA und von Sonderabschreibungen sein. Wenig wahrscheinlich ist, dass die Unternehmen bei sinkenden Nachfrageerwartungen im Abschwung allein aus steuerlichen Erwägungen heraus zu Investitionen veranlasst werden können. Selbst wenn dies grundsätzlich funktionierte, ist zweifelhaft, dass es in der konkreten Situation funktionieren würde. Die Unternehmen haben in den letzten beiden Jahren massiv Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen getätigt. Ein Teil davon wurde vielfach gerade der von 2006 bis 2007 befristeten degressiven AfA in Form von Vorzieheffekten zugute geschrieben. Es ist daher wenig wahrscheinlich, dass die Unternehmen durch die abermalige Einführung innerhalb eines so kurzen Zeitraums erneut zu Investitionen in erheblichem Ausmaß angereizt werden, zumal der Kapitalstock modernisiert ist, Kapazitäten aufgebaut wurden und die Kapazitätsauslastung rapide schrumpft. Die Mitnahmeeffekte der Maßnahmen dürften daher sehr hoch sein. Ähnliches gilt für die befristete Kfz-Steuerbefreiung für Neuwagen. Angesichts der davon ausgehenden potenziellen Preisverminderung von wenigen Prozenten des Kaufpreises ist gerade in der Konjunkturkrise nicht von einem starken Effekt auf die Kaufentscheidung auszugehen.

Dagegen können die zeitlich befristeten spezifischen Kredithilfen sowie Investitions- und Beschäftigungsanreize im Bereich der ökologischen Modernisierung und zur Förderung von Handwerksdienstleistungen sinnvoll sein. Allerdings ist das Fördervolumen so gering, dass man sich davon nur marginale Effekte versprechen kann. Auch hier dürfte es zu Mitnahmeeffekten kommen.

Insgesamt bleibt schleierhaft, wie ein so gering dimensioniertes Paket Investitionen in Höhe von 50 Mrd. Euro anstoßen soll. Bezieht man diesen Betrag auf den Impuls von 11 Mrd. Euro, dann wäre der Multiplikator mit einem Wert von über 4,5 anzusetzen. Die Annahme solcher hoher Multiplikatoren ist Wunschdenken, die verschiedenen Schätzungen in der Literatur bewegen sich heutzutage in der Größenordnung von 0,5 für Steuerensenkungen und etwa 1 für Ausgabensteigerungen (Hemming et al. 2002), wobei für öffentliche Investitionen durchaus auch Werte von 1,5 angesetzt werden (Heilemann et al. 2008). Die durch solche uneinlösbaren Versprechungen geweckten Hoffnungen an das Konjunkturpaket werden mit Sicherheit enttäuscht. Dies werden die in Deutschland immer noch zahlreichen Kritiker eines stabilisierungspolitisch motivierten Einsatzes der Finanzpolitik als erneuten Beleg für das Scheitern einer solchen Politik interpretieren. Das Pro-

blem ist, dass die Politik sich zu zaghaft verhält und „window dressing“ betreibt. Eine konsequentere anti-zyklische Politik könnte makroökonomisch durchaus erfolgreich sein.

### Ein wirksames Konjunkturprogramm

Ein Erfolg versprechendes Konjunkturprogramm sollte anders aussehen. Die folgenden Punkte skizzieren konkrete Maßnahmen, die erforderlich wären, um den unzureichenden Schutzschirm für Arbeitsplätze der Bundesregierung in ein wirksames Konjunkturpaket zu verwandeln (vgl. ausführlich Horn/Truger 2008).

Um eine spürbare Wirkung zu entfalten, sollte der gesamtstaatliche Impuls angesichts der Schärfe des zu erwartenden Abschwungs im nächsten Jahr nicht schwächer als 25 Mrd. Euro (1 % des BIP) sein. Dieser Impuls darf nicht durch Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen an anderer Stelle konterkariert werden. Ein Abschwung ist nicht die Zeit für Sparmaßnahmen egal welcher Art: Ein Großteil eventueller Konsolidierungsmaßnahmen würde aufgrund ihrer negativen Rückwirkungen auf das Wirtschaftswachstum ohnehin fast wirkungslos verpuffen.

Sollte sich der Abschwung als noch stärker erweisen als bisher angenommen und tatsächlich in eine echte Rezession münden, müsste das Volumen des Wachstumspaketes noch deutlich aufgestockt werden. Angesichts der immer noch dramatischen Situation auf den Finanzmärkten und der um sich greifenden Verunsicherung muss eine kumulative Abwärtsspirale unter allen Umständen vermieden werden, damit es nicht zu einer Depression kommt. In der besonderen Situation, in der sich die deutsche Wirtschaft und die Weltwirtschaft gegenwärtig befinden, sollte die Finanzpolitik besser zu viel als zu wenig tun.

Das Konjunkturpaket sollte über die beschlossenen Maßnahmen hinaus Elemente aus drei Teilbereichen kombinieren, die sich sowohl zeitlich als auch hinsichtlich ihrer Wirkung optimal ergänzen. Bei den Teilbereichen handelt es sich um

- die konjunktur- und wachstumspolitisch besonders effektive dauerhafte Aufstockung der öffentlichen Investitionen in Bildung und ökologische Infrastruktur;
- die Stützung des privaten Konsums durch zeitlich befristete breite Entlastungen für die privaten Haushalte;
- enge Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften, insbesondere finanzielle Unterstützung der Gemeinden, damit diese als zentrale öffentliche Investoren ihre Investitionen bei konjunkturbedingten Einnahmeausfällen nicht prozyklisch kürzen müssen.

Der stärkste und unmittelbarste das Wachstum stützende Effekt geht unbestritten von einer Erhöhung der öffentlichen Investitionen aus. Daher sollte sie auch einen gewichtigen Schwerpunkt des Wachstumspaketes mit einem Volumen von 10 bis 12 Mrd. Euro im nächsten Jahr ausmachen. Wie in der wissenschaftlichen und politischen Debatte längst akzeptiert, sollte der traditionelle Investitionsbegriff dabei insbesondere um Bildungsinvestitionen erweitert werden und zudem immer auch den komplementären Staatskonsum beinhalten. Wichtig ist, dass die Investitionen im nächsten Jahr möglichst schnell realisiert werden. Hierzu könnten zunächst ohnehin geplante und zeitlich variable Investitionen ohne große Vorlaufzeit vorgezogen werden. Angesichts der immer noch geringen Kapazitäten im Bildungswesen sollten schnell zusätzliche Erzieher, Lehrer und Hochschullehrer eingestellt werden, soweit verfügbar und qualifiziert. Ein Teil der Ziele des jüngsten Bildungsgipfels könnte als konkrete Zielvorgabe für solche Projekte dienen. Die Umsetzung von weiteren Investitionen, insbesondere die notwendigen Bauprojekte – sei es Neubau, Ausbau oder Sanierung –, sollte sehr zügig erfolgen. In den meisten Fällen lag es in der Vergangenheit nicht an der schwierigen und komplexen Planung der Projekte, wenn diese nicht verwirklicht wurden, sondern an der Knappheit der Mittel. So wären mit einem Programm zur Sanierung und energetischen Verbesserung z.B. von Schulen viele Vorteile verbunden: Hundertprozentige Wirksamkeit, kein Versickern in einer höheren Sparquote, ein Bildungs- und Energieeinspareffekt, die Stimulierung der Binnennachfrage in einem beschäftigungsintensiven, derzeit unterbeschäftigten Bereich, d.h. ohne engpassbedingte Preissteigerungen, bei flächendeckender Sichtbarkeit.

Gesellschaftspolitisch, aber auch im Hinblick auf die mittelfristige Wachstumsorientierung der Finanzpolitik zentral ist, dass die Aufstockung der öffentlichen Investitionen mittelfristig fortgeführt wird. Als Zielvorgabe könnte dabei angesichts des auch im internationalen Vergleich nach wie vor Besorgnis erregend niedrigen Niveaus der öffentlichen Netto-Investitionen in Deutschland eine Aufstockung um dauerhaft 25 Mrd. Euro angepeilt werden. Ein solches Volumen wäre aus ökonomischer Sicht auch langfristig durchaus über staatliche Kreditaufnahme finanzierbar, da der Nutzen dieser Investitionen häufig erst in der Zukunft anfällt. Zudem ist aufgrund relativ hoher Multiplikatoren auch von einem bedeutenden Selbstfinanzierungseffekt auszugehen. Bei dem hier vorgeschlagenen Investitionspaket handelt es sich daher nicht um ein Konjunkturprogramm im klassischen Sinne, sondern um den konjunkturpolitisch motivierten, möglichst zü-



gigen Einstieg in eine mittelfristig angelegte dauerhafte Aufstockung zentraler Zukunftsinvestitionen.

Auch wenn es sicher möglich sein sollte, schon im nächsten Jahr die öffentlichen Investitionen um die genannten 10 bis 12 Mrd. Euro aufzustocken, dürfte ein Großteil der Aufstockung vermutlich erst im zweiten Halbjahr 2009 zu realisieren sein. Um die Wirtschaft bis dahin nicht in den Abwärtssog trudeln zu lassen, sollte ein Teil des fiskalischen Impulses aber bereits möglichst früh im ersten Halbjahr wirksam werden. Hierzu bietet sich eine breit angelegte Entlastung für die privaten Haushalte zur Ankurbelung des privaten Konsums an, bevor dann vor allem ab dem zweiten Halbjahr 2009 die Aufstockung der öffentlichen Investitionen wirksam wird. Gegenüber den öffentlichen Investitionen und dem Staatskonsum, die unmittelbar produktionswirksam werden, haben Entlastungen für die privaten Haushalte den Nachteil, dass sie erst dann wirksam werden, wenn die durch sie erfolgte Steigerung der verfügbaren Einkommen auch tatsächlich in den Konsum fließt und nicht in die Ersparnis. Daher sollte ein möglichst großer Teil der Entlastung bei Haushalten mit geringen und mittleren Einkommen konzentriert werden, da diese eine besonders hohe Konsumquote aufweisen. Werden dagegen eher Haushalte mit gehobenen und hohen Einkommen mit entsprechend hoher Sparquote entlastet, wird sich dies kaum positiv im privaten Konsum niederschlagen.

Die gegenwärtig viel *diskutierten Steuer- und/oder Abgabensenkungen* erfüllen dieses Kriterium nicht: Die vorgezogene Abzugsfähigkeit der Krankenversicherungsbeiträge von der Einkommensteuer entlastet nur Haushalte, die tatsächlich Einkommensteuer zahlen und von diesen wiederum vor allem solche im gehobenen und höheren Einkommensbereich. Während diesen Steuerentlastungen in der Größenordnung von bis zu 1.200 Euro im Jahr winkten, müssten sich Steuerzahler mit geringeren oder mittleren Einkommen mit minimalen Entlastungen von wenigen Euro bis zu einigen Hundert Euro bescheiden. Die häufig geforderte „Rückgabe“ der kalten Progression, also die Erhöhung aller Einkommensgrenzen des Tarifs um eine bestimmte (unterstellte) Inflationsrate, schnitte aus verteilungspolitischer Sicht – allerdings auch nur bezogen auf die Einkommensteuerzahler – zwar deutlich besser ab, würde aber dennoch höhere Einkommen absolut bevorzugen und damit konjunkturell viel Geld in ineffizienter Weise verschenken. Eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge würde viele Arbeitnehmer bis zur Beitragsbemessungsgrenze immerhin proportional entlasten und damit auch geringere Einkommen erreichen. Allerdings käme bei paritätischer Senkung die Hälfte der Entlastung den Unternehmen

und ihren Eigentümern und damit überwiegend den Beziehern höherer Einkommen zugute. Ob und wann es ggf. zu einer Überwälzung zugunsten der Konsumenten aufgrund von niedrigeren Preisen käme, ist unklar, so dass auch bei dieser Maßnahme die konjunkturelle Effektivität nur gering wäre. Ähnliches gälte auch für eine Senkung indirekter Steuern.

Steuer- und/oder Abgabensenkungen hätten zudem fast alle den Nachteil, dass sie dauerhaft wären und damit für den Staat dauerhaft zu Einnahmeausfällen führen würden. Dadurch würde die Haushaltskonsolidierung mittelfristig erheblich erschwert. Ähnlich wie in den Jahren 2001 bis 2005, als es massive dauerhafte Steuerentlastungen bei Einkommen- und Körperschaftsteuer gab, würde dies die öffentlichen Haushalte schon bald unter massiven Konsolidierungsdruck setzen, so dass trotz des unabwiesbaren Bedarfs an zentralen Zukunftsinvestitionen schon wieder die nächsten Sparpakete geschnürt werden würden. Dies ginge zu Lasten der Konjunktur, der Versorgung der Menschen mit öffentlichen Gütern und des Sozialstaates (Truger 2004; Vesper 2008).

Daher sollten Entlastungen für die privaten Haushalte grundsätzlich nur befristet gewährt werden. Eine leicht umsetzbare befristete Maßnahme bestünde in den im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz vorgesehenen Abschlägen auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer von bis zu 10 % der Steuerschuld. Allerdings hätte diese Maßnahme wiederum den Nachteil, dass sie vor allem Haushalten mit höheren Einkommen zugute käme – mit absehbar geringer Durchschlagskraft auf den privaten Konsum.

Wie schon von Bofinger vorgeschlagen<sup>8</sup> und in Weiterentwicklung des Vorgehens in den USA in diesem Jahr sollte aus diesem Grund die Entlastung für alle Haushalte mit einem einheitlichen Betrag pro Haushaltsmitglied (einschließlich aller Kinder) gewährt werden. Innerhalb des ersten Quartals 2009 könnten bei einem Gesamtvolumen von 10 Mrd. Euro etwa 125,- Euro pro Kopf über die Einwohnermeldeämter als Barschecks verschickt werden. Sollte sich der konjunkturelle Handlungsbedarf erhöhen, könnte der Betrag auch entsprechend erhöht oder eine zweite Welle von Schecks versandt werden. Die Verwendung von Barschecks dürfte die Konsumneigung erheblich erhöhen, da die meisten Wirtschaftssubjekte eher geneigt sind, unerwartete Bargeldgeschenke sofort zu konsumieren als gleich hohe Gutschriften auf dem Konto. Zwar stellt ein solcher genereller Transfer an alle Haushalte bislang einen Fremdkörper im deutschen öffentlichen Finanzsystem dar. Prinzipielle Hindernisse für das Ausstellen solcher Schecks bestehen

<sup>8</sup> Interview im Stern vom 05. August 2008.

jedoch nicht. Die Alternative bestünde in einer deutlich aufwändigeren Approximation des vorgeschlagenen Verfahrens durch befristete Änderungen bei einzelnen Steuern und Sozialtransfers.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen helfen dann am besten, wenn sie möglichst von allen Gebietskörperschaften gemeinsam getragen werden. So sollten zumindest der Bund und die Länder sich abstimmen und gewährleisten, dass alle bereit sind, die aus dem Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren und der vorgeschlagenen Maßnahmen resultierenden höheren Defizite vorübergehend in Kauf zu nehmen. Es sollten keine Trittbrettfahrer geduldet werden, die zwar die positiven Effekte der Umsetzung des Wachstumspaketes dankend in Kauf nehmen, selbst aber keine Maßnahmen ergreifen und sich auf Kosten der Allgemeinheit sanieren.

Darüber hinaus wird es notwendig sein, dass sich der Bund und die Länder auf eine besondere Unterstützung der Gemeinden bei den öffentlichen Investitionen einigen. Diese dürfen sich nämlich anders als der Bund und die Länder nur in sehr begrenztem Umfang verschulden. Brechen konjunkturbedingt ihre Steuereinnahmen ein, sehen sie sich daher traditionell gezwungen, ihre Investitionen zurückzufahren. Da sie immer noch deutlich mehr als die Hälfte aller öffentlichen Investitionen tätigen, gerät dieses prozyklische Verhalten schnell zu einem gesamtwirtschaftlichen Problem. Gegenwärtig ist die kommunale Finanzlage im Durchschnitt noch gut, so dass für das nächste Jahr noch nicht mit dramatischen Investitionseinschränkungen zu rechnen ist. Sollte die gegenwärtige Krise jedoch länger dauern, müssen die Gemeinden durch Bund und Länder unterstützt werden, etwa durch die vorübergehende Senkung oder Aussetzung der Gewerbesteuerumlage, um endlich einen Abschwung ohne den automatischen Destabilisator der kommunalen

Investitionskürzungen zu überstehen. Mittelfristig bestünde die überlegene Maßnahme in einer kommunalen Finanzreform, die die kommunalen Steuereinnahmen konjunkturell entscheidend verstetigt.

Ein fiskalpolitisches Programm für Deutschland ist notwendig und würde dabei helfen, die Stärke des gegenwärtigen Abschwungs zu vermindern und seine Dauer erheblich zu verkürzen. Seine Effektivität ließe sich noch deutlich steigern, wenn es nicht nur in Deutschland zu einem entschlossenen fiskalpolitischen Gegensteuern käme, sondern möglichst ein Wachstumspaket für alle Mitgliedstaaten der Eurozone oder besser noch der EU insgesamt aufgelegt würde. In diesem Fall würden in allen Ländern die Sickerverluste nationaler Programme aufgrund steigender Importe stark begrenzt. Da alle Mitgliedstaaten mehr oder weniger das gleiche konjunkturelle Problem haben, sollte eine solche europaweite Stimulierung auch durchsetzbar sein. Hoffnungsvoll stimmt diesbezüglich, dass jüngst auch einzelne Mitglieder der Bundesregierung auf europäischer Ebene die Initiative ergriffen haben. Ähnlich der Abschirmung der Finanzmärkte sollte sich jedes Land im Rahmen von ECOFIN auf ein substantielles Wachstumspaket in Höhe von mindestens 1 % des jeweiligen BIP verpflichten; die jeweilige Ausgestaltung bleibt ihm überlassen. Das vermeidet Trittbrettfahrerei und sorgt für einen ausreichenden Impuls. Zusätzlich sollten alle Instrumente, Programme und Mittel auf Gemeinschaftsebene mobilisiert werden.

Die Finanzpolitik wird den gegenwärtigen Abschwung nicht mehr verhindern können – wohl aber wird sie seine Stärke spürbar vermindern und seine Dauer erheblich verkürzen können. Die Bundesregierung sollte die sich nun bietenden Chancen einer aktiven Fiskalpolitik entschlossen nutzen und das bisher völlig unzureichende Konjunkturpaket in der hier skizzierten Richtung ausbauen.



## Literatur

**BMF [Bundesministerium der Finanzen] (2008a):** Ergebnis der 131. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 6. bis 8. Mai in Meißen, Berlin.

**BMF (2008b):** Schutzschirm für Arbeitsplätze ([http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_54/DE/Buergerinnen\\_und\\_Buerger/Gesellschaft\\_und\\_Zukunft/schutzschirm\\_fuer\\_arbeitsplaetze/node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_54/DE/Buergerinnen_und_Buerger/Gesellschaft_und_Zukunft/schutzschirm_fuer_arbeitsplaetze/node.html?__nnn=true)).

**CBO [Congressional Budget Office] (2008):** Options for responding to short term economic weakness, Washington, D.C.

**Elmendorf, D.W., Furman, J. (2008):** If, when, how: A primer on fiscal stimulus, The Brookings Institution, Washington, D.C.

**EU-Kommission (2008a):** Economic Forecast Autumn 2008, European Economy 7/2008, Brussels.

**EU-Kommission (2008b):** Questions & Answers. Autumn Economic Forecast 2008, 3 November, Brussels.

**Heilemann, U., Wappler, S., Quaas, G., Findeis, H. (2008):** Qual der Wahl? – Finanzpolitik zwischen Konsolidierung und Konjunktur stabilisierung, in: Wirtschaftsdienst, Heft 9, S. 585 ff.

**Hemming, R., Kell, M., Mahfouz, S. (2002):** The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity – a review of the literature, IMF Working Paper, WP/02/2008, Washington D.C.

**Horn, G., Truger, A. (2008):** Ein Wachstumspaket für Deutschland 2009. Ein Neun-Punkte-Programm zur Stützung der deutschen Realwirtschaft, IMK Policy Brief, Oktober, Düsseldorf.

**IMF [International Monetary Fund] (2008a):** World Economic Outlook Update, November, Washington, D.C.

**IMF [International Monetary Fund] (2008b):** World Economic Outlook. Financial Stress, Downturns and Recoveries, October, Washington, D.C.

**Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2008):** Deutschland am Rande einer Rezession, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2008, Essen.

**Statistisches Bundesamt (2008):** Maastricht-Defizitquote im Jahr 2007 beträgt 0,2%, Pressemitteilung Nr. 394 vom 22.10. ([http://www.destatis.de/jet-speed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2008/10/PD08\\_\\_394\\_\\_813,templateId=render-Print.phtml](http://www.destatis.de/jet-speed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2008/10/PD08__394__813,templateId=render-Print.phtml)).

**SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2008):** Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/2009, Wiesbaden.

**Truger, A. (2004):** Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein, E., Heise, A., Truger, A. (Hg.) Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg, S. 169 ff.

**Vesper, D. (2008):** Vom Versuch der Rückwärtsrolle des Staates: Verteilungspolitische Aspekte der Finanzpolitik im Konjunkturverlauf. in: WSI-Mitteilungen, Heft 8, S. 447 ff.

---

Herausgeber: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Telefon 0211 7778-331, Telefax 0211 7778-266, [IMK@boeckler.de](mailto:IMK@boeckler.de), <http://www.imk-boeckler.de>

**Redaktionsleitung:** Prof. Dr. Gustav A. Horn  
**Pressekontakt:** Rainer Jung, 0211 7778-150

**Druck:** Setzkasten GmbH, Kreuzbergstraße 56, 40489 Düsseldorf  
ISSN 1861-3683

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe zulässig.

**Hans Böckler  
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

