

Wochenbericht

Öffentliche Haushalte 2008/2009:

Seite **532**

Pulver für Steuersenkungen bereits verschossen

Die staatlichen Budgetüberschüsse verharren auf niedrigem Niveau – trotz erheblicher Steuermehreinnahmen. Der Ausgleich des Bundeshaushalts ist gefährdet. Für Steuersenkungen bestehen daher keine Spielräume. Ein deutlicher Konjunkturunbruch würde sogar die 3-Prozent-Marke von Maastricht aufs Spiel setzen.

von Florian Zinsmeister

Öffentliche Haushalte stehen 2008/2009 auf der Kippe

Seite **533**

Fünf Fragen an Florian Zinsmeister

Sorgen um den globalen Terrorismus in Deutschland

Seite **544**

Etwa ein Drittel der Bevölkerung macht sich „große Sorgen“ über den globalen Terrorismus. Damit ist diese Frage wichtiger als Sorgen um das individuelle Befinden. Ältere deutsche Frauen sind am meisten betroffen. Bessere Bildung und Aufklärung würden helfen.

von Cathérine Müller

Stagflationstendenzen – was kann die Finanzpolitik tun?

Seite **554**

Kommentar von Viktor Steiner

Öffentliche Haushalte 2008/2009: Pulver für Steuersenkungen bereits verschossen

Florian Zinsmeister
fzinsmeister@diw.de

Nach dem rasanten Rückgang der Defizite in den öffentlichen Haushalten kommt die Entwicklung des Budgetüberschusses nun auf niedrigem Niveau zum Stillstand. Im laufenden Jahr dürfte der Finanzierungsüberschuss von Bund, Ländern und Gemeinden 2,8 Milliarden Euro betragen (2007: 1,7 Milliarden Euro). Zwar ist die Dynamik der Steuereinnahmen bei sich beruhigender Konjunktur nach wie vor intakt, jedoch nehmen die Staatsausgaben aufgrund von Zins- und Tarifierhöhungen stärker zu als die Einnahmen. Der Bund wird 2008 noch einen Fehlbetrag von rund 11,3 Milliarden Euro aufweisen und frühestens 2011 oder 2012 ins Plus kommen. 2009 dürfte der Überschuss von Bund, Ländern und Gemeinden auf 2,5 Milliarden Euro sinken.

Durch die Senkung der Sozialabgaben und die Unternehmensteuerreform wurden die Steuerpflichtigen bereits um rund 17 Milliarden Euro entlastet. Bei stagnierenden Überschüssen bleibt derzeit daher kein Raum für weitere Entlastungen bei den direkten Steuern. Angesichts der konjunkturellen Unsicherheiten ist es momentan geboten, eine konstante Ausgabenlinie zu verfolgen und die Einnahmenseite nicht weiter zu beschneiden.

Der Budgetüberschuss des Staates lag im ersten Halbjahr 2008 trotz des immer noch günstigen konjunkturellen Umfeldes mit 6,7 Milliarden Euro nur um knapp zwei Milliarden Euro über dem Saldo des gleichen Vorjahreszeitraums.¹ Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte tritt damit praktisch auf der Stelle, nachdem der Defizitabbau in den Vorjahren große Fortschritte gemacht hatte (im 1. Halbjahr 2005/06 um 19,6 Milliarden Euro, im 1. Halbjahr 2006/07 um 26,1 Milliarden Euro). Während der Budgetsaldo der Sozialversicherungen bei einem Überschuss von 7,7 Milliarden Euro verharrte, befinden sich Bund, Länder und Gemeinden mit 1,1 Milliarden Euro weiterhin leicht im Minus (2007: 2,9 Milliarden Euro).

Die Einnahmen des öffentlichen Sektors (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) stiegen im ersten Halbjahr 2008 mit 2,8 Prozent nur wenig stärker als die Ausgaben (2,5 Prozent). Beide Raten liegen im ersten Halbjahr deutlich unter dem Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 3,7 Prozent; sowohl die Steuer- als auch die Staatsquote sind damit weiterhin rückläufig. Die Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherungen wuchsen im ersten Halbjahr 2008 mit jeweils 1,5 Prozent. Trotz des anhaltenden Beschäftigungsaufbaus und höherer Nominallohnsteigerungen hat sich das Polster der Arbeitslosenversicherung für schlechtere Zeiten nicht erhöht. Grund hierfür war die starke Absenkung des Beitragssatzes. Bei den Gebietskörperschaften übertraf der Einnahmenzuwachs mit 3,5 Prozent den Ausgabenanstieg von 2,9 Prozent deutlich. Trotz der Unternehmensteuerreform entwickelten sich die Einkommen- und Vermögensteuern mit 6,7 Prozent weiter dynamisch (2007: 10,5 Prozent). Dagegen stieg das Aufkom-

¹ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Öffentliche Haushalte stehen 2008/2009 auf der Kippe



Florian Zinsmeister,
Wissenschaftlicher
Mitarbeiter
in der Abteilung
Konjunktur
am DIW Berlin

Herr Zinsmeister, Ende 2006, Anfang 2007 befand sich die Konjunktur auf einem Höhepunkt. Wie macht sich das im Staatshaushalt bemerkbar?

Zu Beginn des Aufschwungs im Jahr 2005 haben die gewinnabhängigen Steuern sehr stark angezogen und diese Tendenz hat sich dann in den Jahren 2006 und 2007 fortgesetzt. Zusammen mit der Anhebung der Mehrwertsteuer wurde ein großer Teil der Staatseinnahmen von den gewinnabhängigen Steuern getragen. Der zweite Punkt ist, dass im konjunkturellen Aufschwung die Zahl der Beschäftigten und damit auch die Sozialbeiträge stark zunehmen und gleichzeitig die Sozialausgaben für die Arbeitslosenversicherung abnehmen. Das macht sich insgesamt positiv im Staatshaushalt bemerkbar.

Wie werden sich die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden in den Jahren 2008 und 2009 entwickeln?

Aufgrund der Unternehmenssteuerreform werden wir in diesem Jahr keinen so starken Anstieg, wie unter einer Normalentwicklung vermutet, beobachten können. Dennoch entwickeln sich die Steuereinnahmen in diesem Jahr weiter sehr gut und werden leicht über der Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzung vom Mai dieses Jahres liegen. Im nächsten Jahr schwächen sich die Mindereinnahmen aufgrund der Unternehmenssteuerreform wahrscheinlich leicht ab. Dennoch gibt es natürlich erhebliche Schätzunsicherheiten, was die Prognose der Steuereinnahmen im nächsten Jahr angeht.

Wie werden sich die Ausgaben des Staates in 2008 und 2009 entwickeln?

In diesem und auch im nächsten Jahr steigen die Personalausgaben wahrscheinlich relativ stark im Vergleich zu den Vorjahren. Die Tarifabschlüsse für den öffentlichen Dienst von Bund, Ländern und Gemeinden deuten auf mittlere Lohnsteigerungen zwischen 2,5 und 3 Prozent hin. Dadurch, dass in einigen Gebiets-

körperschaften die Personalausgaben rund ein Viertel der Gesamtausgaben ausmachen, hat man hier erhebliche Ausgabensteigerungen. Dennoch werden die nominalen Ausgabensteigerungen insgesamt unter den Steigerungsraten des nominalen Bruttoinlandsprodukts liegen, weshalb die Staatsquote weiter sinkt.

Sie sagen, die öffentlichen Haushalte stehen 2008/2009 auf der Kippe. Was bedeutet das?

Das bedeutet, dass wir im Moment nicht wissen, wie die konjunkturelle Lage genau einzuschätzen ist. Wir nehmen an, dass es eher eine Beruhigung der starken Wachstumsraten der letzten Jahre gibt. Es kann aber auch sein, dass die Konjunktur in Deutschland aufgrund der weltwirtschaftlichen Risiken einbricht. Das hätte erhebliche negative Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Die Sozialausgaben würden steigen bei gleichzeitigem Rückgang der Sozialbeiträge. Auch die Steuereinnahmen würden tendenziell sinken.

» Die Staatsquote wird weiter sinken! «

Wie sollte die Finanzpolitik auf die gegenwärtige Haushaltslage reagieren? Sollte Sie den eingeschlagenen Kurs beibehalten?

Es gibt zwei sehr große finanzpolitische Aktionen im laufenden Jahr. Das ist auf der einen Seite die Absenkung der Sozialbeiträge, auf der anderen Seite die Unternehmenssteuerreform. Wir empfehlen im Moment, mit ruhiger Hand weiterzufahren. Auch eine Einkommensteuersenkung sollte im Moment aus haushalterischer Sicht eher aufkommensneutral erfolgen. Sicher kann man kritisieren, dass die Steuerprogression im Moment sehr steil verläuft und der Staat von nominalen Lohnsteigerungen überproportional profitiert. Auf der anderen Seite ist es im Hinblick auf eine Konjunktur stabilisierende Haushaltspolitik zurzeit nicht angezeigt, die Einnahmen des Staates weiter zu beschneiden. Damit nähme man dem Staat in Zukunft weitere Handlungsspielräume.

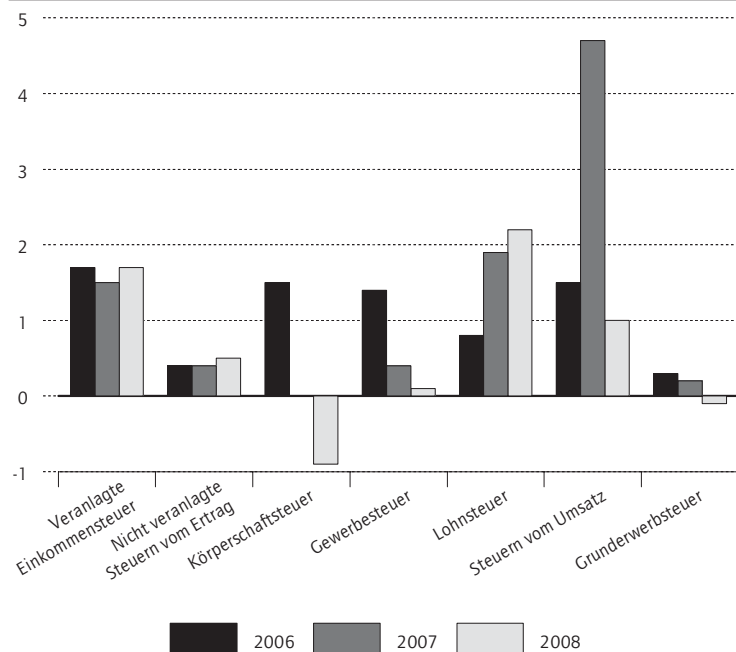
Das Gespräch führte
Erich Wittenberg.

Das vollständige
Interview zum Anhören
finden Sie auf
www.diw.de

Abbildung

Beiträge ausgewählter Steuern zum Wachstum der Steuereinnahmen 2006, 2007 und 2008

In Prozentpunkten



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

men der Produktions- und Importabgaben, zu denen unter anderem die Mehrwertsteuer zählt, mit 1,1 Prozent nur sehr schwach. Auf der Ausgabenseite schlugen die Lohnsteigerungen im öffentlichen Dienst stark zu Buche.

Entwicklung der Einnahmen in den Jahren 2008 und 2009

Die kassenmäßigen *Steuereinnahmen* von Bund, Ländern und Gemeinden sind im bisherigen Verlauf des Jahres 2008 weiter kräftig gestiegen. Den größten Wachstumsbeitrag lieferte die Lohnsteuer, deren Aufkommen bis Juli um 7,9 Prozent über dem des Vorjahreszeitraums lag. Damit wächst sie im laufenden Jahr schneller als die gewinnabhängigen Steuern. Deren Dynamik ist zwar nach wie vor intakt, jedoch entwickelt sich das Aufkommen aufgrund der Unternehmensteuerreform auf niedrigerem Niveau. Im Vergleich zu den Einkommen- und Vermögensteuern sind die indirekten Steuern nur schwach gestiegen. So liegt der Wachstumsbeitrag der Steuern vom Umsatz in diesem Jahr noch unter dem Wert von 2006 (Abbildung).

Vor allem die *Lohnsteuer* dürfte sich 2008 mit einem Zuwachs von 8,0 Prozent sehr dynamisch

entwickeln (Tabelle 1). Hierfür sorgen neben dem sich abschwächenden Beschäftigungsaufbau vor allem höhere Tarifabschlüsse für das zweite Halbjahr 2008 und das Jahr 2009. Diese führen dazu, dass die Progression stärker greift und das Steueraufkommen sich überproportional zu den Bruttolöhnen und -gehältern pro Kopf entwickelt. Außerdem wird der Rückgang der Kindergeldzahlungen, die vom Bruttoaufkommen der Lohnsteuer abgezogen werden, im laufenden Jahr das Kassenaufkommen zusätzlich erhöhen. Im Jahr 2009 dürfte die erwartete Anhebung des Kindergeldes um rund zehn Euro pro Kind das Kassenaufkommen der Lohnsteuer dämpfen; zu rechnen ist mit einem Anstieg um 3,6 Prozent. Das Bruttoaufkommen ohne Kindergeldanrechnung wächst um 6,2 Prozent in diesem und um 4,5 Prozent im nächsten Jahr.

Das Wachstum der *gewinnabhängigen Steuern* (Körperschaftsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht-Veranlagte Steuern vom Ertrag) schwächt sich im Prognosezeitraum deutlich ab. Gründe hierfür sind zum einen die sich beruhigende Konjunktur; die Gewinneinkommen dürften in den nächsten beiden Jahren nicht mehr so stark expandieren wie in der zurückliegenden Aufschwungphase. Zum anderen führen institutionelle Neuregelungen im Rahmen der Unternehmensteuerreform zu erheblichen Mindererträgen. Steuerliche Auswirkungen aufgrund von Abschreibungen der Finanzinstitute als Folge der Finanzkrise lassen sich derzeit noch nicht feststellen.²

Die *Körperschaftsteuer* dürfte 2008 um 18,8 Prozent zurückgehen (2007: +0,1 Prozent). Die bis Juni eingegangenen Vorauszahlungen für das laufende Jahr liegen zwar weiterhin auf hohem Niveau, sie sind aber im Vergleich zum Vorjahr nicht mehr gestiegen. Dafür haben die Erstattungen für früher getätigte Vorauszahlungen um über 20 Prozent zugenommen, was darauf hindeutet, dass Unternehmen ihre Gewinne zu positiv eingeschätzt hatten. Die Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 auf 15 Prozent im Rahmen der Unternehmensteuerreform dürfte 2008 Ausfälle von rund zehn Milliarden Euro nach sich ziehen, denen jedoch Mehreinnahmen aufgrund der Senkung der Gewerbesteuermesszahl, des Wegfalls des Betriebsausgabenabzugs sowie der Abschaffung der degressiven Abschreibung gegenüberstehen. Im laufenden Jahr dürfte die Aufkommensminderung durch die Reform

² Bis zum zweiten Halbjahr 2008 sind bei deutschen Finanzinstituten rund 38 Milliarden Euro an Abschreibungen aufgelaufen. Bei einem durchschnittlichen effektiven Unternehmensteuersatz von 30 Prozent sind daher maximale Steuerausfälle von rund elf Milliarden Euro möglich, wobei diese über mehrere Jahre gestreckt erfolgen könnten.

Tabelle 1

Steuereinnahmen

	2007	2008	2009	2007	2008	2009
	In Milliarden Euro			Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent		
Gemeinschaftliche Steuern	374,3	398,2	408,7	13,7	6,4	2,6
Lohnsteuer ¹	131,8	142,4	147,5	7,5	8,0	3,6
Veranlagte Einkommensteuer ¹	25,0	33,1	29,6	42,5	32,3	-10,5
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag ²	13,8	16,1	21,2	15,8	16,6	31,6
Abgeltungsteuer ³	11,2	13,3	10,5	46,5	19,4	-21,5
Körperschaftsteuer ²	22,9	18,6	19,8	0,1	-18,8	6,2
Steuern vom Umsatz ⁴	169,6	174,7	180,2	15,6	3,0	3,2
Zölle	4,0	4,2	4,5	2,7	6,5	6,4
Bundessteuern	85,7	86,1	86,7	1,8	0,5	0,7
Energiesteuer	39,0	39,7	40,2	-2,4	1,8	1,4
Stromsteuer	6,4	5,8	5,8	1,3	-9,0	0,0
Tabaksteuer	14,3	13,4	13,3	-0,9	-6,3	-0,2
Branntweinabgabe einschl. Alcopopsteuer	2,0	2,3	2,3	-9,8	15,0	0,0
Versicherungssteuer	10,3	10,5	10,5	17,8	1,3	0,0
Solidaritätszuschlag	12,3	13,1	13,2	9,5	6,1	0,4
Sonstige	1,5	1,5	1,5	14,0	-6,0	-5,0
Ländersteuern	22,8	22,4	22,4	5,1	-1,9	0,0
Kraftfahrzeugsteuer	8,9	8,9	9,0	-0,5	-0,1	1,0
Erbschaftsteuer	4,2	4,4	4,5	11,8	4,9	2,0
Grunderwerbsteuer	7,0	6,4	6,2	13,5	-8,1	-2,7
Sonstige	2,8	2,7	2,7	9,3	-6,6	-2,1
Gemeindesteuern	51,4	52,0	53,0	4,0	1,2	1,8
Gewerbesteuer	40,1	40,7	41,6	4,5	1,6	2,2
Grundsteuern	10,7	10,7	10,8	3,0	0,2	0,2
Sonstige	0,6	0,6	0,6	-8,8	-3,0	0,0
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt	538,2	562,9	575,2	10,2	4,6	2,2
Bund	230,1	238,7	248,9	12,9	3,7	4,3
Länder	213,2	221,8	226,6	9,3	4,0	2,2
Gemeinden	72,7	77,7	78,2	8,0	6,9	0,7
EU	21,9	24,7	21,6	0,4	12,7	-12,7
In Abgrenzung der Finanzstatistik⁵	515,8	538,0	553,5	10,6	4,3	2,9
Bund	251,7	260,1	269,7	11,6	3,3	3,7
Länder	198,6	207,4	212,8	10,2	4,4	2,6
Gemeinden	65,4	70,1	70,6	8,2	7,2	0,6

Abweichungen in den Summen durch Runden.

1 Beteiligungsverhältnis: Bund 42,5 %, Länder 42,5 %, Gemeinden 15 %.**2** Beteiligungsverhältnis: Bund 50 %, Länder 50 %.**3** Beteiligungsverhältnis: Bund 44 %, Länder 44 %, Gemeinden 12 %.**4** Beteiligungsverhältnis 2007: Bund vorab 5,63 %, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom Rest: Bund 50,25 %, Länder 49,75 % zu-/abzüglich der Festbeträge. 2008: Bund vorab 4,42 % für ALV, vom Rest: Bund vorab 5,05 % für RV, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom Rest: Bund 49,7 %, Länder 50,3 % zu-/abzüglich der Festbeträge. 2009: Bund vorab 4,45 % für ALV, vom Rest: Bund vorab 5,05 % für RV, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom Rest: Bund 49,7 %, Länder 50,3 % zu-/abzüglich der Festbeträge.

Aufteilung auf West- und Ostdeutschland im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs.

5 Ohne EU-Anteile, einschließlich steuerähnlicher Abgaben.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; ab 2008: Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

im Saldo rund fünf Milliarden Euro, im nächsten Jahr rund vier Milliarden Euro betragen.

Die *nicht veranlagten Steuern vom Ertrag* (zum Beispiel die Kapitalertragsteuer) dürften 2008 mit 16,6 Prozent unverändert kräftig steigen. 2009 wird der Steuersatz um fünf Prozentpunkte angehoben, was zu Mehreinnahmen von rund fünf Milliarden Euro (gut 31 Prozent) führt. Die *veranlagten Einkommensteuern* steigen in diesem Jahr um fast ein Drittel und damit deutlich kräftiger als bisher angenommen. Auch deren Kassenaufkommen ist – wie das der Lohnsteuer – eine bereits mit Investitions- und Eigenheimzulagen sowie den Erstattungen nach § 46 EstG saldierte

Größe. In der hohen Wachstumsrate kommt daher auch das Auslaufen der Eigenheimzulage zum Ausdruck. Die gegenläufigen Effekte der Unternehmensteuerreform auf die Einkommensteuer dürften sich in diesem Jahr weitgehend ausgleichen: Stark aufkommenserhöhend wirken die Senkung der Steuermesszahl und der Wegfall des Betriebsausgabenabzugs bei der Gewerbesteuer, weil dadurch weniger Gewerbesteuer bei der Einkommensteuerschuld angerechnet werden kann. Dafür wird im gleichen Zuge der Anrechnungsfaktor der Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer von 1,8 auf 3,8 erhöht. Als ein besonderes Risiko bei der Schätzung der Einkommensteuer im laufenden Jahr hat sich die Praxis

einiger Bundesländer erwiesen, Verluste aus der Auflösung von Lebensversicherungen steuerlich anzurechnen; daraus könnten nach Schätzungen des BMF Ausfälle zwischen zwei und drei Milliarden Euro resultieren.³ Im nächsten Jahr werden dann weitere Regelungen im Rahmen der Unternehmensteuerreform zu einem Minderaufkommen von rund drei Milliarden Euro führen. Dies und die voraussichtlich stagnierende Gewinnentwicklung werden das Aufkommen um rund zehn Prozent sinken lassen.

Die Aufkommen der *Abgeltungsteuer* auf Zins- und Veräußerungserträge (der ehemalige Zinsabschlag) wird 2008 voraussichtlich um rund ein Fünftel steigen. Hierin drückt sich unter anderem das gestiegene Zinsniveau aus. Im nächsten Jahr wird der Steuersatz für den Zinsabschlag von 30 auf 25 Prozent gesenkt. Zusammen mit einem wieder leicht niedrigeren Zinsniveau dürfte dies zu Mindereinnahmen von rund drei Milliarden Euro gegenüber dem Aufkommen von 2008 führen.

Die *Gewerbsteuer* hat sich im ersten Quartal des laufenden Jahres unerwartet günstig entwickelt; im Vergleich zum Vorjahr ist sie um über acht Prozent gestiegen. Der noch im Mai vom Arbeitskreis Steuerschätzungen erwartete – und von den Gemeinden befürchtete – Einbruch um rund zehn Prozent dürfte daher in diesem Jahr ausbleiben. In vorliegender Schätzung wird ein moderater Anstieg um 1,6 Prozent im laufenden und 2,2 Prozent im nächsten Jahr unterstellt. Die Schätzunsicherheit ist hierbei jedoch recht hoch, da große Teile der Unternehmensteuerreform das Aufkommen der Gewerbesteuer tangieren und validere Aussagen erst später möglich werden. Die Reform dürfte per Saldo zu Mindereinnahmen von rund zwei Milliarden Euro im Jahr 2008 und einer Milliarde Euro im Jahr 2009 führen. Der Wegfall des Staffeltarifs und die Senkung der Steuermesszahl haben Mindereinnahmen von rund zehn Milliarden Euro zur Folge, die durch Mehreinnahmen aufgrund des Wegfalls des Betriebsausgabenabzugs, der Abschaffung der degressiven Abschreibung und anderer Maßnahmen nur teilweise kompensiert werden. Die resultierenden kommunalen Einnahmeausfälle sollen durch eine Verminderung der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder um zunächst je vier Vervielfältigerpunkte gemildert werden, was den Gemeinden allerdings nur rund 800 Millionen Euro an zusätzlicher Gewerbesteuer belässt.

Die *Steuern vom Umsatz* dürften 2008 rund 175 Milliarden Euro sowie 2009 rund 180 Milliarden Euro betragen. Die moderaten Wachstumsraten von rund drei Prozent in beiden Jahren sind Ausdruck der immer noch sehr schwachen privaten Konsumnachfrage.

Das Aufkommen der *Energiesteuer* dürfte im Prognosezeitraum von anhaltenden Verschiebungen zwischen den Energieträgern geprägt sein. Unterstellt wird ein rückläufiger Verbrauch bei den Leichtölen (Ottokraftstoffen) zugunsten der verbrauchsärmeren Dieselfahrzeuge. Zudem sorgte der warme Winter 2007/08 für einen geringeren Verbrauch an Heizölen, der sich auch auf die Käufe im laufenden Jahr auswirken wird. Da es sich bei der Energiesteuer um eine Mengensteuer handelt, die somit vom Preis unabhängig ist, erhöht der gestiegene Ölpreis das Energiesteueraufkommen nicht; im Gegenteil führt der höhere Preis insgesamt zu einem Nachfragerückgang nach Energieträgern, der das Aufkommen mindert. In vorliegender Prognose werden moderate Wachstumsraten von 1,8 und 1,4 Prozent unterstellt.

Die *Tabaksteuer* ging in der ersten Jahreshälfte deutlich – um rund acht Prozent – zurück. Dies ist in erster Linie Folge des zunächst gültigen allgemeinen Rauchverbots in Gaststätten. Mit der Lockerung des Verbots dürfte der Rückgang des Tabakkonsums jedoch in der zweiten Jahreshälfte schwächer ausfallen. Das Aufkommen der Tabaksteuer dürfte aus diesem Grund im Jahresverlauf nur um rund sechs Prozent fallen und im nächsten Jahr weitgehend stagnieren.

Im Prognosezeitraum dürfte das kassenmäßige *Steueraufkommen* damit bei 563 Milliarden Euro im laufenden und 575 Milliarden Euro im kommenden Jahr liegen. Bund, Länder und Gemeinden werden 2008 rund neun Milliarden Euro mehr einnehmen, als noch im Mai vom Arbeitskreis Steuerschätzung prognostiziert wurde. Der Grund hierfür liegt in der positiveren Einschätzung der konjunkturellen Lage für das laufende Jahr. Die Steuerquote in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt stagniert in diesem Jahr bei 23,8 Prozent, dürfte im nächsten Jahr jedoch deutlich auf beinahe das Niveau des Jahres 2000 ansteigen (Tabelle 2). Gleichzeitig verschob sich die Finanzierung der Staatsausgaben mit der Erhöhung der Mehrwertsteuer deutlich von den Sozialabgaben zu den Steuereinnahmen.

Die *restlichen Einnahmen* setzen sich vor allem aus Gebühren und ähnlichen Abgaben, Einnahmen

³ Vgl. Financial Times Deutschland vom 5.8.2008.

Tabelle 2

Ausgaben, Einnahmen und Finanzierungssaldo des Staates im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt

In Prozent

	Ausgaben	Einnahmen						Budgetsaldo
		Insgesamt	Darunter:					
			Steuern¹			Sozialbeiträge		
			Insgesamt	Darunter:				
		Lohnsteuer		Gewinnsteuern²	Steuern vom Umsatz			
2000	45,1	46,4	24,2	4,4	3,4	6,4	18,3	1,3
2001	47,6	44,7	22,6	4,6	2,3	6,2	18,2	-2,8
2002	48,1	44,4	22,3	4,4	2,1	6,2	18,2	-3,7
2003	48,5	44,5	22,3	4,7	2,0	6,1	18,3	-4,0
2004	47,1	43,3	21,8	4,5	2,1	6,1	17,9	-3,8
2005	46,8	43,5	22,0	4,8	2,4	6,1	17,7	-3,3
2006	45,3	43,8	22,8	4,5	3,1	6,2	17,2	-1,6
2007	43,8	43,9	23,8	4,6	3,3	6,9	16,5	0,1
2008	43,4	43,7	23,8	4,3	3,5	6,8	16,3	0,3
2009	43,4	44,1	24,1	4,6	3,4	7,1	16,4	0,7

¹ In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.² Veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer.

Quellen: Statistisches Bundesamt; ab 2008: Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Privatisierungserlösen, Darlehensrückzahlungen und sonstigen Einnahmen zusammen. Die Summe dieser Positionen dürfte im laufenden Jahr um rund neun Milliarden Euro auf 110,1 Milliarden Euro ansteigen und im nächsten Jahr auf 106,8 Milliarden Euro fallen (Tabelle 3). Grund hierfür sind im Wesentlichen umfangreiche Einnahmen aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen des Bundes im laufenden Jahr. Die mit Beschluss vom Mai 2008 auf den Weg gebrachte Teilprivatisierung der Deutschen Bahn AG ist jahresdurchschnittlich für den Zeitraum 2009 bis 2012 berücksichtigt. Für den an den Bund abzuführenden Anteil am Bundesbankgewinn sind jeweils 3,5 Milliarden Euro eingestellt.

Ferner gehört zu den sonstigen Einnahmen unter anderem die LKW-Maut sowie der Eingliederungsbeitrag in Höhe von jeweils fünf Milliarden Euro. Mit letzterem übernimmt die Bundesagentur die Hälfte der Verwaltungs- und Integrationskosten von Arbeitslosengeld-II-Empfängern.

Entwicklung der Ausgaben in den Jahren 2008 und 2009

Das Wachstum der Ausgaben des Staates in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erhöht sich im Jahr 2008 zwar spürbar auf 2,3 Prozent (2007: 0,9 Prozent), es bleibt aber weiterhin unterhalb des Wachstums des nominalen Bruttoinlandsprodukts, so dass die Staatsquote um 0,5 Prozentpunkte auf 43,4 Prozent sinkt und damit den Trend seit 2003 fortsetzt. Im nächsten

Jahr dürfte das Ausgabenwachstum 2,0 Prozent betragen, die Staatsquote wird stagnieren.

In Abgrenzung der Finanzstatistik steigen die aggregierten Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden dagegen 2008 wesentlich stärker, um 4,7 Prozent (2007: 1,6 Prozent). Der Anstieg wird aber auf gesamtstaatlicher Ebene von den stagnierenden Ausgaben der Sozialversicherungen gebremst.⁴

Die *Personalausgaben* für den öffentlichen Dienst dürften in diesem Jahr um 1,8 Prozent steigen, nachdem sie 2007 um 3,8 Prozent gesunken waren. Zwar führt der fortgesetzte Stellenabbau im öffentlichen Dienst zu Einsparungen, diese werden jedoch durch höhere Tarifabschlüsse mit durchschnittlichen Gehaltserhöhungen von drei Prozent zur Mitte dieses Jahres und 2,8 Prozent im nächsten Jahr überkompensiert. Die Ausgaben für den *laufenden Sachaufwand* sind insbesondere vom allgemein steigenden Preisniveau betroffen; sie dürften daher in diesem Jahr um 3,3 Prozent, im nächsten um 2,6 Prozent steigen.

Die Entwicklung der *Zinsausgaben* wird vor allem von den Zinsbelastungen des Bundes und der Länder geprägt. Das bestehende Defizit des Bundes in Verbindung mit einem insgesamt höheren Zinsniveau dürften die Zinszahlungen in diesem Jahr um gut fünf Prozent steigen lassen, auch weil die Länder die Überschüsse des Jahres

⁴ Die Höhe der meisten Ausgabearten orientiert sich in vorliegender Prognose an den Ansätzen der laufenden Finanzplanungen der Länder und des Haushaltsentwurfs des Bundes für 2009.

Tabelle 3

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹ 2006 bis 2008

	Insgesamt			Bund ²		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung	
In Milliarden Euro						
Einnahmen	618,2	648,4	660,6	278,1	293,9	300,0
Steuern und Ähnliches	517,0	538,3	553,8	251,7	260,1	269,7
Zahlungen von Gebietskörperschaften	–	–	–	3,1	3,1	3,0
Zahlungen von Sondervermögen	–	–	–	0,2	0,1	0,1
Länderfinanzausgleich	–	–	–	–	–	–
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	19,5	19,3	19,3	5,0	4,4	4,3
Gebühren und Ähnliches	26,7	27,0	27,3	5,3	5,4	5,5
Veräußerung von Vermögen ⁴	17,5	18,4	12,8	4,8	10,8	5,4
Sonstige Einnahmen	37,5	45,4	47,4	8,0	10,0	12,0
Ausgaben	616,4	645,6	659,1	292,8	305,2	312,5
Personalausgaben	161,7	164,6	168,9	26,0	26,8	27,8
Laufender Sachaufwand	74,9	77,3	79,3	18,8	19,8	21,1
Zinsausgaben	64,8	68,1	68,2	38,7	41,8	41,5
<i>Darunter: an Gebietskörperschaften</i>	–	–	–	–	–	–
Laufende Übertragungen	247,8	268,8	273,6	182,0	191,7	195,9
Gebietskörperschaften	–	–	–	30,4	30,9	31,4
Länderfinanzausgleich	–	–	–	–	–	–
Sondervermögen	–	–	–	5,3	5,5	6,2
Sozialversicherungen	98,4	99,2	102,0	97,7	98,5	101,3
Soziale Leistungen	74,2	74,3	75,2	29,1	28,3	28,0
Unternehmen	45,5	54,3	54,9	15,4	23,7	23,8
Ausland	3,5	4,1	4,1	3,2	3,8	3,8
Soziale Einrichtungen	15,5	15,9	16,4	0,9	1,0	1,4
Sonstige	10,7	10,6	10,6	–	–	–
Sachinvestitionen	33,1	34,5	36,0	6,9	7,3	7,8
Vermögensübertragungen	26,1	24,1	24,8	16,9	14,3	14,8
Gebietskörperschaften	–	–	–	6,1	5,4	5,0
Sondervermögen	–	–	–	–	–	–
Sonstige	26,1	24,1	24,8	10,9	8,9	9,8
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	8,2	8,2	8,2	2,7	3,5	3,6
<i>Darunter: an Gebietskörperschaften</i>	–	–	–	0,0	0,0	0,0
Finanzierungssaldo	1,7	2,8	2,5	–14,7	–11,3	–12,5
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Prozent						
Einnahmen	8,3	4,9	1,9	9,2	5,7	2,1
<i>Darunter: Steuern und Ähnliches</i>	10,6	4,1	2,9	11,6	3,3	3,7
Ausgaben	1,6	4,7	2,1	3,5	4,2	2,4
Personalausgaben	–3,8	1,8	2,6	–0,3	2,9	3,7
Laufender Sachaufwand	4,7	3,3	2,6	2,2	5,6	6,6
Zinsausgaben	0,9	5,2	0,1	3,3	8,0	–0,7
Laufende Übertragungen	4,6	8,5	1,8	2,4	5,3	2,2
Gebietskörperschaften	–	–	–	0,2	1,7	1,6
Sondervermögen	–	–	–	–1,1	3,8	12,7
Sozialversicherungen	6,6	0,8	2,8	6,5	0,8	2,8
Soziale Leistungen	–3,2	0,1	1,2	–9,7	–2,8	–1,1
Unternehmen	1,8	19,4	1,1	7,9	53,8	0,4
Sachinvestitionen	1,9	4,4	4,4	–3,0	5,8	6,8
Vermögensübertragungen	23,3	–7,5	2,9	27,4	–15,6	3,5
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	–34,6	–0,1	0,0	1,7	28,1	2,9

¹ In der Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.² Ergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder sowie die hierfür verwendeten Umsatzsteuereinnahmen werden beim Bund als Ausgaben und Einnahmen, also „brutto“, ausgewiesen. Die Anteile aus der Energiesteuer im Zuge der Regionalisierung des Personennahverkehrs werden als Zuweisungen des Bundes an die Länder gebucht.³ Einschließlich Berlin.⁴ Sachvermögen und Beteiligungen.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin; 2008 und 2009: Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

noch Tabelle 3

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹ 2006 bis 2008

	Länder ²						Gemeinden					
	Westdeutschland ³			Ostdeutschland			Westdeutschland ³			Ostdeutschland		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2006	2007	2008
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung	
In Milliarden Euro												
Einnahmen	225,0	227,9	232,3	54,1	54,0	54,7	142,0	144,4	145,8	27,3	28,4	28,8
Steuern und Ähnliches	171,1	179,4	184,1	27,9	28,0	28,7	60,2	63,1	63,5	6,2	7,0	7,1
Zahlungen von Gebietskörperschaften	23,4	22,8	22,5	17,1	16,5	16,5	41,5	42,0	42,9	14,8	14,7	14,9
Zahlungen von Sondervermögen	–	–	–	0,2	0,2	0,2	–	–	–	–	–	–
Länderfinanzausgleich	4,3	4,6	4,6	3,7	3,9	3,9	–	–	–	–	–	–
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	4,6	4,6	4,6	0,4	0,5	0,5	8,2	8,4	8,5	1,4	1,4	1,4
Gebühren und Ähnliches	4,9	5,0	5,0	0,6	0,7	0,7	13,9	13,9	14,0	2,0	2,0	2,1
Veräußerung von Vermögen ⁴	7,6	2,5	2,5	0,1	0,1	0,1	4,5	4,0	3,9	0,5	0,9	0,9
Sonstige Einnahmen	9,2	9,0	9,0	4,0	4,1	4,1	13,8	13,0	13,0	2,4	2,4	2,4
Ausgaben	220,2	226,2	231,5	50,9	51,3	50,8	134,8	137,1	138,8	25,9	26,4	26,7
Personalausgaben	82,9	84,3	87,0	12,2	12,4	12,6	33,7	34,2	34,5	6,8	6,9	7,0
Laufender Sachaufwand	19,6	20,4	20,6	3,6	3,7	3,7	28,2	28,6	28,9	4,8	4,8	5,0
Zinsausgaben	17,8	18,2	18,7	3,4	3,5	3,5	4,4	4,2	4,2	0,7	0,6	0,5
<i>Darunter: an Gebietskörperschaften</i>	0,1	0,1	0,1	–	–	–	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Laufende Übertragungen	78,4	81,6	82,9	22,1	22,8	22,7	48,4	49,4	50,1	9,0	9,3	9,3
Gebietskörperschaften	37,1	39,4	40,0	15,1	15,7	15,5	5,7	5,9	5,7	0,4	0,5	0,4
Länderfinanzausgleich	8,1	8,4	8,4	0,1	0,1	0,1	–	–	–	–	–	–
Sondervermögen	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	–	–	–	–	–	–
Sozialversicherungen	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1
Soziale Leistungen	6,4	6,5	6,6	1,1	1,2	1,2	31,4	32,0	33,0	6,2	6,3	6,4
Unternehmen	20,3	20,8	21,3	4,5	4,6	4,7	4,0	4,0	3,9	1,2	1,2	1,2
Ausland	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	–	–	–	–	–	–
Soziale Einrichtungen	5,7	5,8	5,9	0,9	0,9	0,9	6,8	7,0	7,0	1,1	1,2	1,2
Sonstige	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Sachinvestitionen	4,2	4,5	5,0	2,0	2,0	1,9	16,2	16,7	17,2	3,8	4,0	4,1
Vermögensübertragungen	14,1	14,7	14,9	7,2	6,5	6,0	2,2	2,3	2,2	0,7	0,7	0,7
Gebietskörperschaften	6,8	7,2	7,4	4,0	3,5	3,2	0,6	0,7	0,6	0,1	0,1	0,1
Sondervermögen	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Sonstige	7,3	7,5	7,5	3,2	3,0	2,8	1,6	1,6	1,6	0,6	0,6	0,6
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	3,2	2,5	2,4	0,4	0,4	0,4	1,7	1,7	1,7	0,1	0,1	0,1
<i>Darunter: an Gebietskörperschaften</i>	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	–	–	–	–	–	–
Finanzierungssaldo	4,9	1,7	0,8	3,1	2,7	3,9	7,2	7,3	7,0	1,3	2,0	2,1
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Prozent												
Einnahmen	10,1	1,3	1,9	6,0	–0,1	1,3	8,1	1,7	1,0	–0,1	4,2	1,2
<i>Darunter: Steuern und Ähnliches</i>	9,7	4,9	2,6	12,1	0,3	2,6	8,5	4,9	0,6	22,5	14,0	0,6
Ausgaben	3,1	2,7	2,3	–1,5	0,8	–1,0	3,9	1,7	1,3	0,1	1,8	1,1
Personalausgaben	1,0	1,6	3,2	–2,1	1,8	1,6	0,2	1,4	1,0	–0,9	1,2	1,0
Laufender Sachaufwand	4,2	4,3	1,0	16,4	3,0	0,0	6,2	1,6	1,0	1,4	0,0	4,2
Zinsausgaben	–0,7	2,5	2,7	–0,8	3,5	0,0	7,6	–4,8	0,0	–5,4	–14,4	–16,7
Laufende Übertragungen	6,1	4,0	1,6	–0,7	3,2	–0,4	4,2	2,1	1,4	2,1	2,8	0,0
Gebietskörperschaften	16,9	6,1	1,5	5,3	3,7	–1,3	58,3	3,0	–3,4	183,3	40,1	–20,0
Sondervermögen	9,0	–8,3	0,0	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Sozialversicherungen	2,2	–8,0	0,0	–	–	–	9,9	17,6	0,0	–	–	–
Soziale Leistungen	–3,7	1,7	1,5	–2,2	9,0	0,0	3,0	2,0	3,1	0,7	1,4	1,6
Unternehmen	1,8	2,4	2,4	–3,9	1,2	2,2	6,5	0,0	–2,5	3,4	–1,9	0,0
Sachinvestitionen	–3,8	8,4	11,1	2,7	0,0	–5,0	7,0	3,0	3,0	–3,1	5,8	3,0
Vermögensübertragungen	2,9	4,2	1,4	–4,9	–10,0	–7,7	0,9	4,7	–4,3	5,3	1,0	0,0
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	9,0	–22,1	–4,0	–53,3	–9,1	0,0	–2,3	–1,7	0,0	–34,0	3,1	0,0

¹ In der Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.² Ergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder sowie die hierfür verwendeten Umsatzsteuereinnahmen werden beim Bund als Ausgaben und Einnahmen, also „brutto“, ausgewiesen. Die Anteile aus der Energiesteuer im Zuge der Regionalisierung des Personennahverkehrs werden als Zuweisungen des Bundes an die Länder gebucht.³ Einschließlich Berlin.⁴ Sachvermögen und Beteiligungen.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin; 2008 und 2009: Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

2007 zum Teil wohl nicht zur Schuldentilgung, sondern für niedriger verzinsliche Rücklagen verwendet haben.

Die *laufenden Übertragungen* werden im Prognosezeitraum um 8,5 Prozent beziehungsweise 1,5 Prozent steigen. Die Übertragungen des Bundes an die Sozialversicherungen dürften nur moderat zunehmen. Zugleich stagnieren 2008 die Aufwendungen für soziale Leistungen. Grund hierfür sind vor allem Einsparungen beim Arbeitslosengeld II aufgrund der positiven Beschäftigungsentwicklung. Ab dem kommenden Jahr dürften Maßnahmen wie die Erhöhung des Kindergeldes und des Wohngeldes für eine moderate Ausweitung der sozialen Leistungen um rund ein Prozent sorgen. Die starke Erhöhung der Übertragungen an Unternehmen – um über 19 Prozent – wird von der Wiederaufnahme der Zahlungen an die Postpensionskasse durch den Bund bestimmt. Hierfür wendet der Bund ab 2008 rund sechs Milliarden Euro auf.

Die *Sachinvestitionen* der Gebietskörperschaften dürften erstmals wieder stärker, und zwar um jeweils 4,4 Prozent in beiden Prognosejahren, zunehmen. Die verbesserte kommunale Finanzlage im letzten Jahr sorgte für einen kräftigen Anstieg der staatlichen Investitionen in der ersten Jahreshälfte 2008. Dies ist sicher auch Ausdruck eines erheblichen infrastrukturellen Nachholbedarfs, der sich in Folge der Sparpolitik der letzten Jahre sowie der angespannten Finanzsituation der öffentlichen Haushalte aufgestaut hat.

Entwicklung nach Haushaltsebenen

Die aggregierten Finanzierungssalden in Abgrenzung der Finanzstatistik werden im Prognosezeitraum auf niedrigem Niveau stagnieren. Die Überschüsse dürften 2,8 Milliarden Euro im laufenden und 2,5 Milliarden Euro im nächsten Jahr betragen (2007: 1,7 Milliarden Euro). In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bedeutet dies für alle Gebietskörperschaften weiterhin ein Defizit von 6,5 Milliarden Euro in diesem und ein leichtes Plus von knapp einer Milliarde Euro im nächsten Jahr. Die Sozialversicherungen dagegen schließen 2008 mit 13,8 Milliarden Euro fast wie im Vorjahr ab; 2009 wird deren Überschuss jedoch auf 17,7 Milliarden Euro steigen.

Das Defizit des *Bundes* nach der Abgrenzung der Finanzstatistik dürfte 2008 mit knapp elf Milliarden Euro (2007: 14,7 Milliarden Euro) etwas unterhalb der bisher im Haushalt vorgesehenen Nettokreditaufnahme in Höhe von 11,9 Milli-

arden Euro liegen. Hauptmotor der kräftigen Einnahmenentwicklung von 5,7 Prozent, die den Ausgabenanstieg von 4,2 Prozent weit übersteigt, sind neben den konjunkturell bedingten Steuermehreinnahmen aus den Gemeinschaftssteuern einmalige Privatisierungserlöse aus dem Verkauf von Sachkapital und Beteiligungen in Höhe von 10,8 Milliarden Euro. Die Bundessteuern selbst dürften in diesem und im nächsten Jahr stagnieren.

Im nächsten Jahr dürfte die Dynamik der Steuereinnahmen zurückgehen, zudem sind im Haushaltsentwurf 2009 geringere Privatisierungserlöse eingestellt. Dies führt zu einem Einnahmeplus von nur noch 2,1 Prozent, das einem erwarteten Ausgabenanstieg von rund 2,4 Prozent gegenübersteht. Damit könnte sich das Finanzierungsdefizit auf rund 12,5 Milliarden Euro erhöhen. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2009 sind bisher 10,5 Milliarden Euro als Nettokreditaufnahme vorgesehen.

Die vergleichsweise dürftige Entwicklung des Bundeshaushalts im Zuge der allgemeinen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte hat ihren Ursprung im Wesentlichen in der Übernahme zahlreicher Sozialleistungen im Rahmen des Vierten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) sowie in der Senkung der Einkommensteuer im Rahmen der dreistufigen Einkommensteuerreform ab 2000.⁵

Sowohl in den alten als auch in den neuen *Bundesländern* dürfte sich der Finanzierungssaldo nach insgesamt acht Milliarden Euro Überschuss im vergangenen Jahr auf nunmehr 4,4 Milliarden Euro verschlechtern. In den alten Bundesländern steht einem Einnahmezuwachs von lediglich 1,3 Prozent ein Ausgabenanstieg von 2,7 Prozent gegenüber. In den neuen Bundesländern ergibt sich bei insgesamt geringeren Wachstumsraten ein ähnliches Bild. Hier schlagen die steigenden Personalausgaben kräftig zu Buche, und auch die Zinsausgaben legen deutlich zu, da anscheinend die Überschüsse des vergangenen Jahres nicht ausreichend zur Schuldentilgung verwendet wurden. Drittens gehen die Bundesergänzungszuweisungen in den nächsten Jahren schrittweise zurück. Im kommenden Jahr dürfte die Haushaltsentwicklung auf Länderebene weitgehend stagnieren, so dass 2009 wieder ein Überschuss von rund 4,5 Milliarden Euro zu erwarten ist.

⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2007/2008, Ziff. 371.

Die *Gemeindehaushalte* dürften sich gegenüber dem letzten Jahr um rund eine Milliarde Euro auf einen Überschuss von 9,3 Milliarden Euro verbessern; im kommenden Jahr wird auch hier eine weitgehende Stagnation erwartet.⁶ Der höhere Abschluss im laufenden Jahr im Vergleich zur bestehenden Finanzplanung kommt durch die doch in diesem Jahr positive Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen zu Stande, an der vor allem die unerwartete und weiterhin positive Entwicklung der Gewerbesteuer großen Anteil besitzt.⁷ Zugleich sinkt die Gewerbesteuerumlage der Gemeinden an Bund und Länder. Außerdem gibt es starke Entlastungen der Kommunen im Bereich der Sozialleistungen, vor allem der Unterkunftskosten für Empfänger von Arbeitslosengeld II, aufgrund der positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Trotz steigender Personal- und Investitionsausgaben wird daher das Ausgaben- vom Einnahmenwachstum übertroffen.

Strukturell problematisch ist der derzeit, trotz des Finanzierungsüberschusses des Vorjahres, weiterhin unverändert hohe Bestand an Kassenkrediten von rund 28,5 Milliarden Euro, die eher kurzfristig und hoch verzinst sind.

Mittelfristige Vorausschau bis 2012

In der mittelfristigen Vorausschau entwickeln sich die Finanzierungssalden der Gebietskörperschaften in den nächsten Jahren weiter positiv (Tabelle 4). Für diese Mittelfristprognose wurde die aktuelle konjunkturelle Situation mit der mittelfristigen Wachstumsprognose der Bundesregierung kombiniert. Für das nominale Bruttoinlandsprodukt ab 2010 wurden Wachstumsraten auf dem aktuellen Potentialpfad von – vorsichtig geschätzt – 3,1 Prozent angenommen. Für diesen Fall wird eine Normalentwicklung der steuerlichen und sonstigen Staatseinnahmen unter Berücksichtigung der bereits bekannten institutionellen Änderungen unterstellt. Auf der Ausgabenseite wird angenommen, dass der moderate Kurs der letzten Jahre beibehalten wird. Allerdings wird unterstellt, dass die Arbeitnehmergehälter sowie die Bruttoinvestitionen des Staates langfristig wieder stärker steigen als in der vergangenen Konsolidierungsphase. Die Beitragssätze zu den Sozialversicherungen wurden auf dem Niveau von 2009 gehalten.

⁶ Bei der Beurteilung der finanziellen Lage der Gemeinden wird insbesondere der Vergleich zum Jahr 2007 immer problematischer, da inzwischen zahlreiche Gemeinden kaufmännisch buchführen. Vgl. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 234 vom 30. 6. 2008.

⁷ Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank vom Juli 2008.

Tabelle 4

Finanzierungssalden von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen¹

In Milliarden Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gebietskörperschaften insgesamt	–9,0	–6,5	0,7	9,2	25,0	24,9
Sozialversicherungen	12,3	13,8	17,7	15,2	12,2	9,7
Staatliches Budgetsaldo	3,4	7,3	18,4	24,4	37,1	34,6

¹ In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin; ab 2008: Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Für die Gebietskörperschaften wurden Prognosen der diskretionären Einnahmen und Ausgaben anhand der bekannten mittelfristigen Finanzplanungen vorgenommen (Tabelle 5). In diesem Zeitraum gibt es für die Entwicklung der Haushalte mehrere schlecht abzuschätzende Risiken: Erstens hat das Bundesverfassungsgericht angemahnt, den einkommensteuerlichen Sonderausgabenabzug von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen neu zu regeln; sollte keine Regelung durch den Gesetzgeber bis Ende 2009 erfolgen, können Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge ab 2010 voll von der Einkommensteuer abgesetzt werden. Die Höhe dieser Mindereinnahmen ist zu diesem Zeitpunkt schwer vorherzusagen. Zweitens kann es im Zuge der Finanzkrise zu erheblichen Einbußen bei den Unternehmensteuern, insbesondere bei der Körperschaftsteuer kommen, wenn Finanzinstitute Verluste infolge der Krise steuerlich geltend machen können. Ob und in welchem Jahr jedoch Mindereinnahmen auftreten werden, ist im Moment unklar, insbesondere da mit dem Instrument der Verlustvorträge eine Anrechnung auf zukünftig zu versteuernde Gewinne möglich ist. Darüber hinaus können zahlreiche Bürgschaften von Bundesländern für Landesbanken Belastungen zur Folge haben. Drittens könnten bei einem Einbruch der Konjunktur sowohl der Steuerhaushalt als auch die Sozialversicherungen derart belastet werden, dass der Staat wieder in ein deutliches Defizit rutscht. Unter diesen Vorzeichen scheint es insbesondere für den Bund schwierig, den Haushalt innerhalb der nächsten vier bis fünf Jahre zum Ausgleich zu bringen. Bereits ein einmalig deutlich über dem Einnahmezuwachs liegender Ausgabenanstieg im nächsten Jahr kann dazu führen, dass in der mittleren Frist der Haushaltsausgleich gefährdet ist, selbst wenn ab 2010 die Einnahmen wieder stärker als die Ausgaben steigen sollten. Die Verschuldung des Staates dürfte mittelfristig dennoch deutlich unter die 60-Prozent-Marke fallen (Tabelle 6).

Tabelle 5

Mittelfristige Vorausschau für die Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹ bis 2012

In Milliarden Euro

	Insgesamt			Bund ²			Länder ²						Gemeinden					
							Westdeutschland ³			Ostdeutschland			Westdeutschland ³			Ostdeutschland		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Einnahmen	675,1	697,4	719,6	303,7	312,3	321,1	238,3	246,3	254,6	55,3	56,1	57,5	148,6	151,9	155,3	29,1	29,3	29,8
Steuern und Ähnliches	567,7	591,6	613,0	273,2	283,5	292,5	190,9	199,0	207,1	29,8	31,1	32,3	65,9	68,7	71,5	7,3	7,6	7,9
Andere Einnahmen	107,4	105,9	106,6	30,5	28,8	28,6	47,4	47,3	47,5	25,5	25,1	25,2	82,7	83,2	83,8	21,8	21,7	21,9
Ausgaben	670,5	680,0	688,8	315,4	318,0	322,0	236,7	241,4	243,8	50,9	50,9	51,2	140,7	142,2	144,1	27,0	27,5	27,8
Personalausgaben	172,1	175,2	177,2	28,3	28,6	29,1	89,3	91,4	92,3	12,6	12,9	13,0	34,9	35,2	35,6	7,0	7,1	7,2
Laufender Sachaufwand	80,1	80,7	81,6	21,3	21,3	21,7	20,7	20,8	20,9	3,8	3,8	3,9	29,3	29,6	29,9	5,0	5,2	5,2
Zinsausgaben	70,8	72,6	75,0	43,4	44,7	47,1	19,4	20,0	20,0	3,6	3,6	3,6	4,1	4,0	4,0	0,5	0,5	0,5
Sachinvestitionen	36,4	36,8	37,6	7,6	7,3	7,3	4,9	4,9	5,0	1,9	2,0	2,0	17,7	18,2	18,8	4,2	4,4	4,5
Andere Ausgaben	311,1	314,6	317,4	214,8	216,1	216,8	102,4	104,3	105,6	29,0	28,6	28,6	54,7	55,1	55,8	10,2	10,3	10,4
Finanzierungssaldo	4,6	17,5	30,7	-11,7	-5,8	-0,9	1,6	4,9	10,8	4,3	5,3	6,3	7,9	9,8	11,2	2,1	1,9	2,1

¹ In der Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.² Ergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder sowie die hierfür verwendeten Umsatzsteuereinnahmen werden beim Bund als Ausgaben und Einnahmen, also „brutto“, ausgewiesen. Die Anteile aus der Energiesteuer im Zuge der Regionalisierung des Personennahverkehrs werden als Zuweisungen des Bundes an die Länder gebucht.³ Einschließlich Berlin.

Quelle: Prognose des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Finanzpolitische Überlegungen

Die Finanzpolitik der Jahre 2007 und 2008 ist im Wesentlichen geprägt von einer Umschichtung der Staatseinnahmen von den Sozialbeiträgen zu einer stärkeren Steuerfinanzierung der Staatsausgaben. Bereits 2007 führte die Absenkung der Beitragssätze zu einem Rückgang des Anteils der Sozialbeiträge am nominalen Bruttoinlandsprodukt um 0,7 Prozentpunkte von 17,2 auf 16,5 Prozent. Im Prognosezeitraum wird sich dieser Anteil weiter leicht verringern. Im Gegenzug hat sich die Steuerquote um einen ganzen

Prozentpunkt erhöht. Den größten Beitrag hierzu leistete die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes um drei Prozentpunkte im Jahr 2007. Die Unternehmensteuerreform sorgt dafür, dass ab dem Jahr 2009 der Anteil der Gewinnsteuern rückläufig ist, während der Anteil des Lohnsteueraufkommens in Folge der Progressionswirkung erheblich steigen dürfte.

Die Senkung der Sozialbeiträge war und ist insofern richtig, als dadurch die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit deutlich – um rund neun Milliarden Euro – reduziert wurde. Hinzugerech-

Tabelle 6

Umrechnung des Schuldenstandes der Finanzstatistik in den Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag

In Milliarden Euro

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Ist							Schätzung				
Kreditmarktschulden im weiteren Sinne und kreditähnliche Rechtsgeschäfte	1 024,3	1 253,6	1 326,1	1 395,6	1 448,1	1 486,6	1 508,1	1 492,4	1 475,6	1 459,1	1 439,5	1 409,5
+ Schulden der Sozialversicherung	2,3	3,0	5,3	4,2	2,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7
+ Platzhaltergeschäfte ¹	9,1	9,1	14,2	12,0	16,9	13,0	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3
+ Bundes-Pensions-Service					8,0	15,5						
+ Münzumlauf	7,2	4,2	5,0	5,5	5,9	6,4	6,9	7,4	7,4	7,9	8,4	9,4
+ Differenz zwischen Nominalwert und abgezinstem Wert der unverzinslichen Schatzanweisungen und Finanzierungsschätze	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
+ Kassenverstärkungskredite	19,6	24,2	32,1	35,5	42,3	47,5	50,5	50,5	50,5	50,5	50,5	50,5
– Schulden der Gebietskörperschaften bei der Sozialversicherung	0,4	0,3	0,6	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
– Versorgungsrücklagen und sonstige Konsolidierung	1,1	1,5	2,0	2,2	3,0	3,6	4,4	4,8	4,8	5,4	6,0	7,0
+ sonstige Korrekturen	0,1	0,3	0,6	0,9	1,1	2,2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag	1 061,6	1 293,1	1 381,1	1 451,1	1 521,5	1 568,8	1 576,3	1 560,7	1 543,9	1 527,4	1 507,7	1 477,7
<i>Nachrichtlich: in Prozent des Bruttoinlandsprodukts</i>	49,1	58,5	61,5	62,5	62,8	62,7	61,7	59,3	56,9	54,6	52,2	52,8

¹ Verkäufe von Post- und Telekom-Aktien an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Quellen: Statistisches Bundesamt; ab 2008: Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

net die geschätzten Mindereinnahmen in Folge der Unternehmensteuerreform von rund acht Milliarden Euro in diesem Jahr, ergibt sich eine Gesamtentlastung der Steuerpflichtigen um rund 17 Milliarden Euro.

Zweitrundeneffekte außer Acht gelassen, hätten die öffentlichen Haushalte ohne diese Entlastungen im laufenden Jahr einen Überschuss von rund 24 Milliarden Euro ausgewiesen – und damit eine Normalentwicklung über den Konjunkturzyklus hinweg vollzogen. Somit wären im Aufschwung diejenigen Budgetüberschüsse erzielt worden, die nötig sind, um – im Sinne der automatischen Stabilisatoren – die in konjunkturellen Schwächephasen durch die Erhöhung der Sozialausgaben und die Verringerung der Steuereinnahmen zu Stande kommenden Budgetdefizite auszugleichen.

Derzeit werden aus unterschiedlichen politischen Lagern Forderungen nach einer weiteren Reform der Einkommensbesteuerung aufgrund sogenannter „heimlicher Steuererhöhungen“ laut. Richtig ist, dass über die sogenannte kalte Progression, also das Aufrücken in höhere Steuertarife ohne reale Einkommenszuwächse, die effektive Einkommensteuerbelastung im Laufe der Zeit automatisch zunimmt. Diese Wirkungen bei den Nominalsteuern haben auch zur Haushaltskonsolidierung beigetragen. Gegenläufige Effekte gibt es jedoch bei den preisunabhängigen Mengensteuern auf den Verbrauch – also die Energiebesteuerung, die Tabaksteuer, die Grundsteuer und andere Steuern auf spezielle Güter –, deren Sätze nicht an die Preisentwicklung angepasst werden, weshalb ihr Aufkommen im Zeitablauf unterproportional steigt.

Die Finanzpolitik steht in jüngster Zeit vor der Herausforderung, die nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in einem schwieriger werdenden konjunkturellen Umfeld weiter voranzutreiben. Im Prognosezeitraum

bleibt der gesamtstaatliche Budgetsaldo auch bei stabiler Konjunktur insgesamt nur knapp über dem Haushaltssausgleich. Im Sinne eines überzyklischen Budgetausgleichs, wie er auch der Idee des Maastricht-Vertrages entsprechen würde, müsste der Überschuss im Moment jedoch wesentlich höher ausfallen. Bereits eine leichte Abkühlung der Konjunktur könnte ein Absacken der Gewinnsteuern induzieren. Die Einnahmenunsicherheit ist angesichts der Unternehmensteuerreform derzeit sehr groß, und die Vorauszahlungen befinden sich im Moment noch auf hohem Niveau, weshalb es bei Ausbleiben der erwarteten diesjährigen Gewinne zu einem Einbruch der Nachzahlungen in den kommenden Jahren kommen würde. Zudem sind mit der aktuellen Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung deren Einnahmen an einer sehr gut laufenden Arbeitsmarktentwicklung ausgerichtet worden. In schlechteren Zeiten könnte daher auch der Arbeitsmarkt erneut zu einer Belastung der öffentlichen Haushalte führen, insbesondere, wenn zusätzliche Finanzhilfen der Gebietskörperschaften für die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung nötig würden und nicht mehr an anderer Stelle im Rahmen einer stabilisierenden Fiskalpolitik zur Verfügung stünden. Bei einer starken Abkühlung der Konjunktur ist daher zu befürchten, dass in wenigen Jahren das deutsche Defizit erneut die 3-Prozent-Marke des Maastricht-Vertrages übersteigen könnte.

Für die derzeit diskutierten Einkommensteuerentlastungen kann der Staat im Moment auf kein ausreichendes Finanzierungspolster zurückgreifen. Durch die Senkung der Sozialbeiträge und die Unternehmensteuerreform wurde bei gegebener Ausgabenlinie das Pulver für eine weitere Einnahmenkürzung durch Steuersenkungen verschossen. Aus haushalterischer Sicht bleibt es angesichts der konjunkturellen Unsicherheiten momentan geboten, mit ruhiger Hand eine konstante Ausgabenlinie zu verfolgen und die Einnahmenseite nicht weiter zu beschneiden.

JEL Classification:
H68, H71, H72

Keywords:
Tax revenue,
Public budget,
Fiscal policy

Sorgen um den globalen Terrorismus in Deutschland

Cathérine Müller
cmueller@diw.de

Eine Sondererhebung 2007 des Sozio-oekonomischen Panels für Deutschland ergab: Die Deutschen machen sich häufiger große Sorgen um den globalen Terrorismus als um ihre eigene wirtschaftliche Situation. Besonders ältere Menschen und Frauen scheinen dazu zu neigen, sich große Sorgen zu machen. Aber auch der Bildungsgrad spielt eine wichtige Rolle: Befragte mit Abitur machen sich signifikant seltener große Sorgen um den globalen Terrorismus.

Diese Befunde sind wichtig, weil Emotionen und Sorgen Wahrnehmung und Verhalten stark beeinflussen und sowohl politische als auch ökonomische Folgen nach sich ziehen können. Die Untersuchung von Faktoren, die das Ausmaß der Sorgen beeinflussen, ist daher von großer Bedeutung für den politischen Umgang mit Terrorismus.

Die Kosten des Terrorismus werden auch durch psychologische Effekte verursacht. Diese geraten häufig in Vergessenheit, da sie nicht direkt sichtbar sind. Terrorismus stellt eine Form von „extremem Risiko“ dar: Die Wahrscheinlichkeit eines Anschlags ist sehr gering und schwer einzuschätzen, die Konsequenzen können jedoch enorm sein. Bei solchen extremen Risiken wird also das Risiko als sehr viel größer wahrgenommen als es tatsächlich ist.¹

Entscheidungen werden nicht nur auf Grundlage von Wahrscheinlichkeiten und möglichen Ergebnissen sondern auch auf Emotionen basierend getroffen, wie beispielsweise Angst oder Sorgen.² Ein Beispiel dafür, wie die gefühlte Bedrohung durch Terrorismus wirkt: Eine höhere subjektiv wahrgenommene Gefahr von Anschlägen erhöht die Bereitschaft, Bürgerrechte und Freiheiten gegen Sicherheit „einzutauschen“. Die subjektive Risikoeinschätzung beeinflusst aber auch wie politisches Vertrauenskapital beispielsweise bei Wahlen investiert oder entzogen wird³ und hat auch ökonomische Auswirkungen – beispielsweise bei der Wahl von Reisezielen.⁴

All dies zeigt: Emotionen und Sorgen können einen starken Einfluss auf Wahrnehmung und Verhalten von Individuen haben. Sie können

¹ Vgl. Slovic, P., Weber, E. U.: Perceptions of Risk Posed by Extreme Events. Paper prepared for discussion at the conference „Risk Management Strategies in an Uncertain World“, New York, 12.–13. April 2002.

² Loewenstein et al.: Risk as Feelings. Psychological Bulletin 127 (2), 2001, 267–286.

³ Davis, D. W., Silver, B. D.: Civil Liberties vs. Security: Public Opinion in the Context of the Terrorist Attacks on America. American Journal of Political Science 48 (1), 2004, 28–46; Davis, D. W., Silver, B. D.: The Threat of Terrorism, Presidential Approval, and the 2004 Election. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Chicago, IL, 2. Sep. 2004; Montalvo, J. G.: Voting After the Bombing: Can Terrorist Attacks Change the Outcome of Democratic Elections? at SSRN, 2006: ssrn.com/abstract=1002833.

⁴ Vgl. Bonham, C., Edmonds, C., Mak, J.: The Impact of 9/11 and Other Terrible Global Events on Tourism in the U.S. and Hawaii. East-West Center Working Papers: Economic Series No. 87, 2006.

Tabelle 1

Sorgen in Deutschland

In Prozent

Wie ist es mit den folgenden Gebieten – machen Sie sich da Sorgen?	Große	Einige	Keine	N
Über den globalen Terrorismus?	33	49	18	1 046
Über Ausländerfeindlichkeit und Fremdenhass?	31	50	19	1 042
Über die Zuwanderung?	30	41	29	1 045
Über die Entwicklung der Kriminalität?	28	53	19	1 053
Um die Erhaltung des Friedens?	26	54	20	1 047
Um den Schutz der Umwelt?	24	58	18	1 049
Über die Einführung des Euro und ihre Folgen?	21	35	44	1 049
Über die Folgen der EU-Erweiterung?	20	48	32	1 043
Um Ihre eigene wirtschaftliche Situation?	19	48	33	1 052
Um die Sicherheit Ihres Arbeitsplatzes? (falls erwerbstätig)	13	33	54	761
Um die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung?	12	61	27	1 045
Um Ihre Gesundheit?	11	48	41	1 054
Gewichteter Durchschnitt	23	48	29	–

Quellen: SOEP Pretest 2007; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

sowohl politische als auch ökonomische Nebenfolgen haben. Keineswegs banal ist es daher zu fragen: Welche Faktoren bestimmen das Ausmaß dieser Sorgen? Wie wirken sich Variablen wie Alter, Geschlecht, Wohnort, ethnische Herkunft, Einkommen oder Bildung aus?⁵

Eine solche Analyse konnte aufgrund des unzureichenden Datenmaterials in Deutschland bisher nicht durchgeführt werden. Mit der Aufnahme der Frage in den „Sorgenkatalog“ des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) ist es jedoch erstmals möglich, einen Teil der Faktoren zu bestimmen, die das Ausmaß der Sorgen beeinflussen. Die Datengrundlage entstammt einer Sondererhebung des SOEP in Zusammenarbeit mit TNS Infratest Sozialforschung, München. Die Datenerhebung fand im Juni und Juli 2007 statt und wurde online durchgeführt. Insgesamt nahmen 1 057 zufällig ausgewählte Befragte an dieser Studie teil.

Globaler Terrorismus beschäftigt die Deutschen

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Verteilung der Sorgen unter den Befragten der Sondererhebung zu verschiedenen Themen. Globaler Terrorismus ist dabei das Thema, um das sich der größte Anteil an Befragten „sehr große“ Sorgen macht (33 Prozent); gefolgt von Sorgen um Ausländerfeindlichkeit und Fremdenhass (31 Prozent) und um die Zuwanderung (30 Prozent).⁶ Ungefähr die Hälfte der Befragten gab an, sich

immerhin „einige Sorgen“ um den globalen Terrorismus zu machen. Interessant ist auch, dass die Deutschen sich mehr um globale Themen zu sorgen scheinen, als um wirtschaftliche und private Themen.

Die Ergebnisse der Befragung ergeben weiterhin, dass ältere Menschen ein größeres Ausmaß an Sorgen angeben. Dies gilt sowohl für Sorgen über den globalen Terrorismus als auch für die meisten anderen Themen, nach denen gefragt wurde. Das gleiche Muster ist in Bezug auf das Geschlecht zu erkennen: Frauen machen sich größere Sorgen, auch über den globalen Terrorismus. Diese Beobachtungen stimmen mit Ergebnissen anderer Studien überein, beispielsweise einer im Auftrag der „R+V-Versicherung“ durchgeführten Langzeitstudie „Die Ängste der Deutschen“.⁷

Höhere Bildung führt zu weniger Sorgen

Die Abbildung gibt einen Überblick über die Häufigkeit von Sorgen über den globalen Terrorismus für verschiedene Gruppen.

Ebenso wie jüngere und männliche Teilnehmer der Befragung geben auch Befragte aus Ostdeutschland und Befragte mit Abitur seltener an, sich „große Sorgen“ um den globalen Terrorismus zu machen. Der Prozentanteil der Personen, die angeben, sich „einige Sorgen“ zu machen, scheint relativ gleich über alle Gruppen verteilt zu sein.

Eine multivariate Analyse der Befragungsergebnisse zeigt, dass Alter, Geschlecht und Bildung

⁵ Boscarino, J. A. et al.: Fear of Terrorism in New York After the September 11 Terrorist Attacks: Implications for Emergency Mental Health and Preparedness. *International Journal of Emergency Mental Health* 5(4), 2003, 199–209.

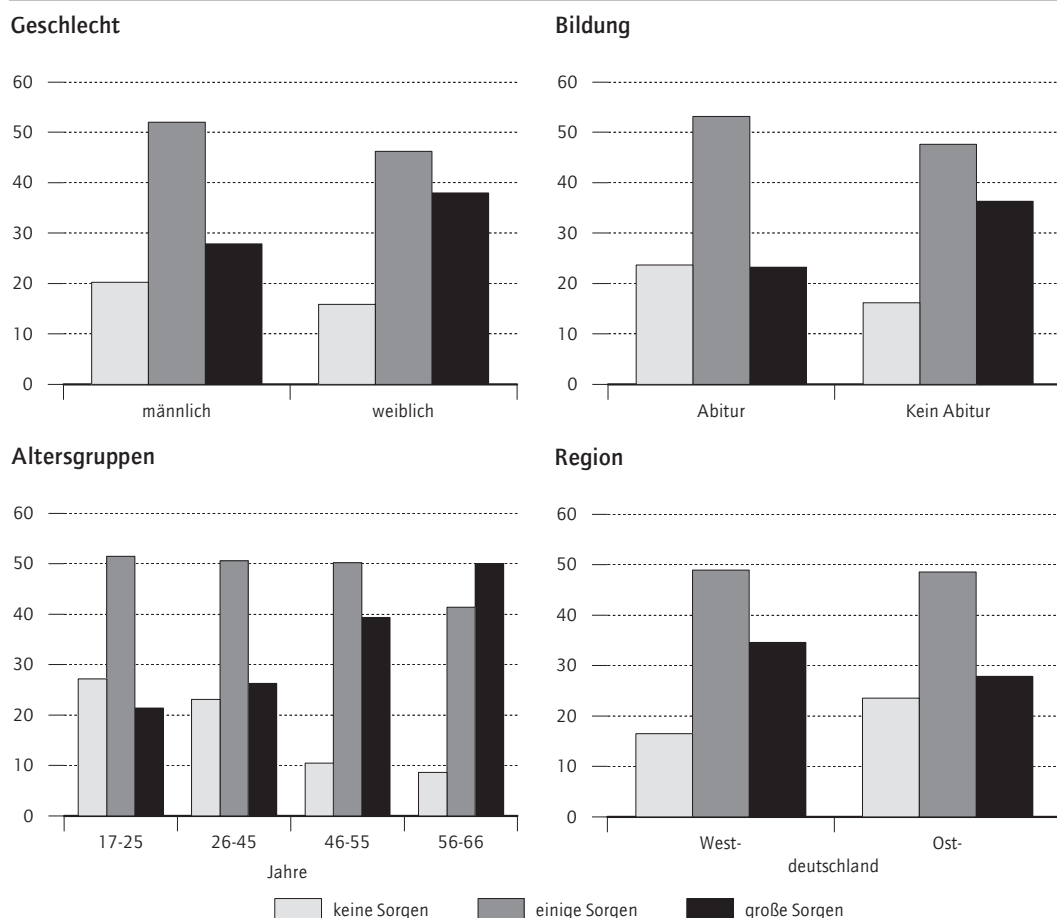
⁶ Diese Unterschiede sind nicht signifikant.

⁷ www.ruv.de/de/presse/r_v_infocenter/studien/aengste_deutsche_2007.jsp.

Abbildung

Sorgen über globalen Terrorismus nach Bevölkerungsgruppen

In Prozent



Quellen: SOEP Pretest 2007; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

(Abitur) einen signifikanten Einfluss auf das angegebene Ausmaß an Sorgen haben. Rund 38 Prozent der Frauen machen sich „große Sorgen“ wegen des globalen Terrorismus. Die Wahrscheinlichkeit für Männer sich ebenso stark zu sorgen, ist um 9,5 Prozentpunkte geringer. Jedes zusätzliche Lebensjahr⁸ erhöht die Wahrscheinlichkeit, sich „sehr“ zu sorgen um fast einen Prozentpunkt (Tabelle 2).

Bildung kann sowohl den sozio-ökonomischen Status als auch die Art und Weise der Risikokalkulation beeinflussen. Daher wurde versucht, diese beiden Einflussfaktoren zu trennen.⁹ Be-

fragte mit Abitur haben eine um sieben Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, „große Sorgen“ zu äußern. Im Vergleich zu den Sorgen um die Kriminalitätsentwicklung in Deutschland – dort beträgt die Differenz zwischen Befragten mit und ohne Abitur 14,3 Prozentpunkte – hat höhere Bildung damit jedoch einen geringeren Effekt auf das Ausmaß der Sorge um Terrorismus. Dies könnte darauf hinweisen, dass die Verletzlichkeit in Bezug auf Terrorismus anders wahrgenommen wird als in Bezug auf kriminelle Handlungen. Die Unsicherheiten in Bezug auf terroristische Anschläge werden durch die „Zufälligkeit“ von Ort und Zeit einer Attacke im Vergleich zu anderen kriminellen Handlungen noch verstärkt.

Die auf den ersten Blick augenscheinlichen Unterschiede zwischen Befragten aus West- und Ostdeutschland können bei der genaueren Analyse jedoch nicht bestätigt werden. Ebenfalls einflussreich auf das Sorgenausmaß sind die Anzahl der Familienmitglieder im Haushalt

⁸ Referenzalter: 42,2 Jahre.

⁹ Hinweise darauf, dass formale Bildung und Expertise zu einer eher analytischen als affektiven Art der Risikokalkulation führen, gibt beispielsweise Weber, E. U.: Origins and Functions of Perceptions of Risk. Presentation at NCI Workshop on „Conceptualizing and Measuring Risk Perceptions“, 13.–14. Februar 2003. Als sozio-ökonomische Indikatoren wurden sowohl Wohneigentumsindikatoren als auch Einkommensgruppen in die Analyse einbezogen. Die Koeffizienten der einzelnen Einkommensgruppen sind in der Tabelle jedoch nicht ausgewiesen.

der befragten Teilnehmer und die Herkunft des Befragten. Die Wahrscheinlichkeit, sich „große Sorgen“ zu machen, steigt mit jedem zusätzlichen Haushaltsmitglied um 4,2 Prozentpunkte. Im Zusammenhang mit Terrorismus (ebenso wie mit Kriminalität) scheinen sich die Befragten also nicht nur um ihre eigene Person sondern auch um andere, ihnen nahestehende Personen zu sorgen. Weiterhin ergab die Analyse einen signifikanten Unterschied zwischen Personen ausländischer Herkunft¹⁰ und Personen, deren Eltern bereits Deutsch als Muttersprache erlernt haben. Letztere äußern eine um 17 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, sich große Sorgen um Terrorismus zu machen.

Sorgfalt bei der Auswahl geeigneter Maßnahmen

Das Augenmerk bei der Suche nach geeigneten Maßnahmen zur Verhinderung terroristischer Anschläge und zur Verfolgung terroristischer Aktivitäten sollte auf dem größtmöglichen Schutz der Bevölkerung liegen. Dabei dürfen die Kosten nicht außer Acht gelassen werden. Neben dem rein finanziellen Aufwand geht es hierbei auch um „Kosten“ im Sinne etwa der Einschränkung von Bürgerrechten.

Eine Vielzahl ökonomischer Analysen hat die Auswirkungen von Terrorismus auf Konsum- und Investitionsverhalten, Kapitalfluss und Handel, Tourismus und Flugverkehr untersucht.¹¹ Die direkten Kosten von Terroranschlägen auf den gesamtwirtschaftlichen Output können allgemein als relativ gering und kurzlebig eingeordnet werden.¹² Relativ kurzfristig ist auch der Effekt auf Aktienkurse.¹³ Langanhaltender und konzentrierter Terrorismus in einer bestimmten

¹⁰ Indikator: Die Befragungsperson und beide Elternteile sprechen Deutsch nicht als ihre Muttersprache.

¹¹ Zum Konsum- und Investitionsverhalten vgl. Eckstein, Z., Tsiddon, D.: Macroeconomic Consequences of Terror: Theory and the Case of Israel. *Journal of Monetary Economics* 51, 2004, 971–1002; zu Handel, Kapitalflüssen, Tourismus und Flugverkehr vgl. Abadie, A., Gardeazabal, J.: Terrorism and the World Economy. Working Paper, Harvard University 2005; Enders, W., Sandler, T.: Terrorism: Theory and Applications. In Hartley, K., Sandler, T. (Hrsg.): *Handbook of Defense Economics*. Vol. 1, Amsterdam, New York und Oxford, 1995, 213–49; Nitsch, V., Schumacher, D.: Terrorism and International Trade: An Empirical Investigation. *European Journal of Political Economy* 20, 2004, 423–33.

¹² Vgl. Navarro, P., Spencer, A.: September 2001: Assessing the Cost of Terrorism. *Milken Institute Review* 2, 2001, 16–31; Trevorton, G. F., Adams, J., Dertouzos, J., Dutta, A., Everingham, S. S., Larson, E. V.: Costing Rich Country Responses to the Terrorist Threat. Chapter 2 in Keefer, P., Loayza, N. (Hrsg.): *Terrorism and Economic Development*. Cambridge 2007.

¹³ Vgl. Choudhry, T.: September 11 and Time-Varying Beta of United States Companies. *Bradford University School of Management*, Mimeo 2003.

Tabelle 2

Einfluss sozio-ökonomischer Merkmale¹

	Keine	Einige	Große
	Sorgen über den globalen Terrorismus		
Alter	–0,002	–0,007***	0,009***
Geschlecht	0,024	0,071***	–0,095***
Anzahl der Haushaltsmitglieder	–0,009	–0,033***	0,042***
Mit Partner lebend	0,012	0,038	–0,050
West-/Ostdeutschland	0,013	0,043	–0,056
Metropole	0,008	–0,076*	0,068
Anzahl der Freunde	0,000	–0,001	0,001
Abitur	0,017	0,054*	–0,071*
Hausbesitzer	0,001	0,002	–0,002
Ausländische Herkunft	0,041	0,129**	–0,170***

¹ Partial Proportional Odds Model: * Irrtumswahrscheinlichkeit < 10 Prozent, ** Irrtumswahrscheinlichkeit < 5 Prozent, *** Irrtumswahrscheinlichkeit < 1 Prozent. Referenzgruppen: Alter 42,2 Jahre, weiblich, westdeutsch, Region unter 500 000 Einwohner, kein Abitur, wohnt zur Miete, befragte Person und beide Elternteile sprechen Deutsch als Muttersprache.

Quellen: SOEP Pretest 2007; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Region kann jedoch auch schwerwiegendere Folgen für das Wirtschaftswachstum haben.¹⁴

Terrorismus hat neben den direkten Auswirkungen des Verlusts von Menschenleben und ökonomischer Kosten auch ein anderes, übergeordnetes Ziel. Durch die Wahl der Mittel unterscheidet sich Terrorismus von anderen Formen der Gewalt wie etwa Guerilla-Taktiken: Terroristen wollen durch die Wahl von Zivilisten als Opfern Angst und Schrecken verbreiten. Damit wollen sie Ansichten, Wertvorstellungen und das Verhalten der Bevölkerung beeinflussen. Auch die Verfolgung politischer Ziele unterscheidet Terrorismus von anderen Formen von Kriminalität, etwa der organisierten Kriminalität mit ihren primär ökonomischen Zielen.

Diese Zusammenhänge sind insofern von besonderer Bedeutung, als der „Erfolg“ von Terrorismus gerade daran gemessen werden kann, inwieweit in der Bevölkerung tatsächlich die Sorge vor terroristischen Anschlägen besteht. Diese Sorgen sind dabei kein individuelles Problem. Zum einen können sie sich ökonomisch auswirken – und damit letztlich Wohlstand verringern. Zum anderen aber können aufgrund der Sorge vor Terrorismus auch politische Maßnahmen wie beispielsweise Einschränkungen von Freiheitsrechten legitimiert werden, die anderenfalls nicht durchsetzbar wären.

¹⁴ Vgl. Eckstein, Z., Tsiddon, D., a.a.O.; Abadie, A., Gardeazabal, J.: The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country. *American Economic Review* 93, 2003, 113–32.

Fazit

Die Sorge um den globalen Terrorismus bewegt die Deutschen sehr. Diese Sorgen werden unter anderem durch kognitive Faktoren beeinflusst, wie sich am Einfluss der Bildung auf das Ausmaß der Sorge erkennen lässt. Ein möglicher Ansatzpunkt, die Kosten der Terrorgefahr zu senken, könnte daher die Aufklärung der Bevölkerung über das „wahre“ Risiko sein, einem Terroranschlag zum Opfer zu fallen.

Ein bewusster Umgang mit den Sorgen ist auch wichtig, wenn man sich vor Augen führt: Vollständige Sicherheit wird es in Bezug auf den Terrorismus nicht geben können. Um Maßnahmen zu identifizieren, die neben dem Sorgenausmaß auch das Risiko terroristischer Anschläge senken und die sowohl effektiv als auch effizient sind, muss mehr über die Dynamik zwischen

Staat, terroristischen Gruppierungen und der Bevölkerung in Erfahrung gebracht werden. Die Aufdeckung vieler noch unbekannter Größen im Zusammenhang mit Terrorismus würde es auch ermöglichen, auf eine realistischere, stärker rational bestimmte Einschätzung des Terrorrisikos hinzuwirken.

Mit den Daten der vorliegenden Untersuchung ist vorerst nur ein erster flüchtiger Einblick in die Faktoren möglich, die das Ausmaß von Unsicherheit und Sorge in der Bevölkerung bestimmen. Mit der Aufnahme der Frage nach dem Ausmaß der Sorge um den globalen Terrorismus in die Längsschnitt-Befragung des SOEP ab 2008 wird es jedoch möglich sein, diese wirtschaftspolitisch wichtige und ökonomisch zunächst wenig erforschte Frage in dem sich entwickelnden Forschungsfeld „economics of security and terrorism“ weiter und tiefgreifender zu untersuchen.

JEL Classification:
H5, H56

Keywords:
Terrorism,
Concerns,
Attitudes,
Crime

Hinweis auf eine Neuerscheinung

Claudia Kemfert

Die andere Klima-Zukunft

Innovation statt Depression

Der Klimawandel ist eine Tatsache. Wenn wir nichts unternehmen, wird die durchschnittliche globale Erdtemperatur in den nächsten hundert Jahren um vier bis fünf Grad steigen. Auch die CO₂-Emissionen werden noch weiter steigen. Wir müssen aber unsere Treibhausgas-Emissionen deutlich reduzieren, alles andere kommt uns teuer zu stehen.

In der Klimadebatte herrscht hingegen große Verunsicherung. Einerseits geistern Horrorszenarien von schmelzenden Polen und Luftverschmutzung durch die Medien. Andererseits glauben Klimaskeptiker, dass dies reine Übertreibung und falscher Alarm sei.

Und je länger wir überlegen, was zu tun ist, desto weniger werden wir eine andere Klima-Zukunft gestalten können.

Die Berliner Wirtschaftsprofessorin und Energieexpertin Claudia Kemfert zeigt uns Wege aus dem Klima-Dilemma. Sie bringt die Debatte jetzt unabhängig und vorurteilsfrei auf den Punkt: Klimaschutz ist *der* Wirtschaftsmotor für unser Land und sichert unseren Wohlstand.

Claudia Kemfert zeigt

- Klimaschutz spart Geld. Wenn jetzt die richtigen Schritte eingeleitet werden, spart Deutschland 800 Milliarden Euro bis zum Jahr 2050, die uns der Klimawandel sonst kosten würde.
- Wir können klimaneutral leben. Wenn wir wollen, sofort! Jeder kann seinen individuellen CO₂-Fußabdruck auf Basis seines jetzigen Lebensstandards ermitteln.
- Klimaschutz lohnt sich – nicht nur für die Umwelt und fürs gute Gewissen, sondern auch finanziell. Bei klugen Investitionen bringt Klimaschutz nämlich sogar Gewinn – volkswirtschaftlich sowieso, aber auch für den einzelnen Unternehmer oder Arbeitnehmer.

Claudia Kemfert fordert

- die Politiker auf, endlich die Energiewende einzuleiten, 1,3 Milliarden Euro aus der Kohlesubventionierung zu nehmen und direkt in die Erforschung innovativer Energien umzuleiten!
- die Unternehmen auf, Ihre Energiekosten zu senken, und 10 Prozent ihres Gewinns in die Erforschung und Entwicklung klimaschutzrelevanter Produkte und Dienstleistungen zu stecken!
- die Verbraucher auf, klimabewusst zu konsumieren und jeden Tag bewusst 70 Cent für den Klimaschutz auszugeben, sei es durch Ökostrom, Energiesparlampen, durch ein Hybrid- oder Elektroauto oder regionale Produkte!

Murmann Verlag, Hamburg 2008

264 Seiten, gebunden mit Schutzumschlag

€ (D) 19,90/sFr. 35,90/€ (A) 20,50

ISBN 978-3-86774-047-0



Invitation

Second Workshop of the Network for the Economic Analysis of Terrorism (NEAT):

"The Economic Analysis of Terrorism: The Current State of Research and its Policy Relevance"

This network connects a group of leading European economists working on terrorism and security. The network advances our understanding of the links between security and economics and thus lays the economic foundations for the development of a European security policy. The topics of the second workshop will include: discussions on the economic, financial, human, and societal aspects of terrorism, as well as the causes of, effects of, and responses to terrorism.

Date: Monday, September 22, 2008

Time: 9:00–18:45

Location: Marivaux Hotel Congress & Seminar Centre Brussels,
Boulevard Adolphe Max 98,
1000 Brussels, Belgium

To register, please either complete and fax the form below or send an email with the requested information to John Holmes. Registration will close on Wednesday, 20 August. There is no registration fee for this event; however, space is limited, so please register early.

Email: jholmes@diw.de

Tel. +49 30 89789-277

Fax: +49 30 89789-108

NEAT is managed by DIW Berlin and funded by the European Commission.

NEAT Workshop Program – Monday, September 22, 2008

8:30

Registration

MORNING SESSION – POLICY FOCUS

9:00

Welcome – Tilman Brück

9:05

Session 1: Economic and Financial Aspects of Terrorism (Chair: Claude Berrebi)

Erwann Michel-Kerjan

Evaluating the Effectiveness of Terrorism Risk Financing Solutions

Apostolos Stagiannis

Terrorist Attacks and Capital Markets: Evidence from the Madrid and London Stock Exchanges

Carlos Martí Sempere

The European Security Industry: A Research Methodology

Konstantinos Drakos

Security Economics: A Guide for Data Availability and Needs

10:50

Coffee Break

11:15

Session 2: Economic Analysis of Societal Impact (Chair: Michael Brzoska)

Anja Shortland

Does Television Terrify Tourists? Effects of US Television News on Demand for Tourism in Israel

Esteban Klor

The Struggle for Palestinian Hearts and Minds: Violence and Public Opinion in the Second Intifada

Catherine Müller

Perceptions, Concerns and Attitudes to Terrorist Shocks: Evidence from the UK

Benedikt Goderis

Human Rights after 9/11 and the Role of Constitutional Constraints

13:00

Buffet Lunch

AFTERNOON SESSION – ACADEMIC FOCUS

14:30

Session 3: Economics of Terrorism – Determinants (Chair: Mark Harrison)

Daniel Meierrieks

What Causes Terrorism?

Friedrich Schneider

The Origins of Terrorism: Cross-Country Estimates on Socio-Economic Determinants of Terrorism

Raul Caruso

Deadly Contests: An Economic Note on al Qaeda's Reward System

16:15

Coffee Break

16:45

Session 4: Economics of Terrorism – Responses & Impact (Chair: Friedrich Schneider)

Daniel Mejía

The War on Illegal Drug Production and Trafficking: An Economic Evaluation of Plan Colombia

Monika Hjets Löfmark

Terrorism and Transition – Characteristics to Watch For

Juan Prieto-Rodríguez

Measuring Social Impact of Terrorism

18:30

Closing Remarks

**Economic Costs of Mass Violent Conflicts:
Final Report for the Small Arms Survey, Geneva, Switzerland**

Carlos Bozzoli, Tilman Brück, Thorsten Drautzborg, Simon Sottas

DIW Berlin 2008: Politikberatung kompakt 42

This paper provides a critical analysis of the possible methods, data sources and the existing results of the field of 'the economic costs of mass violent conflict' by identifying strengths and weaknesses of the existing literature. The report evaluates content, methods, and data sources of the existing studies. Regarding the content, the studies offer a broad range of tested cause and impact variables. However, their selection of considered factors is quite sketchy, and a general theoretical underpinning is missing. This warrants above all a better understanding of the channels of indirect effects of the economic consequences of mass violent conflicts. Out of the combination of findings from the different studies we can hypothesize that investment, military expenditure, sectoral shifts, and institutions and policies are key channels. To consider the economic costs, aside from accounting, most studies rely on counterfactual regression analyses. Also with respect to the methodology, an evolutionary progress has not taken place in the literature. The most prominent data sets used are the COW and the UCDP/PRIO for conflicts and the Penn World Tables and the World Development Indicators for socioeconomic data. Based on the critical survey of the literature we propose three models for estimating crosscountry costs of mass violent conflict. These models differ by complexity, ranging from standard regression analysis to computable general equilibrium models. We also discuss other forms of violent conflicts and possibilities to analyze them by using the proposed models.

**A Survey on the Economics of Security:
Final Report for the European Commission,
Directorate-General for Justice, Freedom and Security**

Tilman Brück, Marie Karaisl, Friedrich Schneider

DIW Berlin 2008: Politikberatung kompakt 41

This report assesses the literature on the inter-relations between the economy and security with particular focus on terrorism and the 'human drivers of insecurity' to identify both available knowledge and crucial research gaps. In addition, the report surveys the European research capacity in the field of security economics. The study is based on a thorough literature survey of the newly emerging field of security economics, using a variety of electronic catalogues and search engines as sources. The study reveals that it is not just terror attacks but also security measures of private and public agents responding to the threat of terrorism that incur significant repercussions for the economy, often with trans-national consequences. Impacts vary with the maturity of an economy; appropriate ex ante and ex post policies are critical to contain the damage of terrorism. Given the dynamic nature of human-induced insecurity, policies should place emphasis on 'systemic resilience'. Gaps in the economic security literature include insufficient knowledge of the behaviour of terrorists and their targets. Furthermore, the global impacts of terror attacks and especially of security measures require more analysis. Future research requires a more rigorous conceptual framework, methodological improvements and, above all, better data. In comparison to the United States, the current research capacity in security economics in Europe is weak. On the one hand, there is significant research potential in the field of security economics within the European Union in the shape of several high quality researchers. On the other hand, the existing research infrastructure and institutional barriers both inhibit this potential from being developed academically and for policy advice. Establishing a European network of security economists and funding a European centre for security economics could contribute to remedy this situation.

Abkühlung der Hochkonjunktur – Industrie und Handel relativ robust

Das Klima in der deutschen Logistikwirtschaft hat sich im dritten Quartal merklich abgekühlt. Gegenüber der Frühjahrsbefragung gab der BVL/DIW Logistik-Indikator im Sommer um zwölf Punkte nach und liegt nun bei 128,7 Punkten. Die Lage- und Erwartungskomponenten liegen – wie schon im Vorquartal – praktisch gleichauf. Maßgeblich hierfür ist der dämpfende Einfluss der Logistikdienstleister. Deren Teilindikator gab um 19 auf 121,7 Punkte nach, während sich das Logistikklima in Industrie und Handel nur um vier Punkte eintrübte, auf 135,8). Der Rückgang muss allerdings vor dem Hintergrund einer sehr expansiven Phase in den Vorquartalen gesehen werden. Alle Teilindikatoren liegen immer noch deutlich oberhalb der neutralen 100er-Marke, die eine konjunkturelle Normalsituation kennzeichnet. Die derzeitige Logistikkonjunktur in Deutschland befindet sich somit in einer Entspannungsphase. Von rezessiven Tendenzen kann keine Rede sein.

Die Klimaeintrübung auf der Anbieterseite (Logistikdienstleister) spiegelt sich in einer Rückwärtsbewegung im Antwortverhalten auf alle Teilfragen zur Lage- und Zukunftseinschätzung wider. Trotz weiterhin aufwärtsgerichteter Auftragsengpässe aus dem In- und Ausland wird die Auftragslage nicht mehr ganz so positiv beurteilt wie noch in den Vorquartalen. Die Kapazitätsauslastung hat derzeit das Normalmaß erreicht. Die Entwicklung dieses besonders wichtigen Teilindikators wird vollständig durch die korrespondierende Erhebung zur Kapazitätsverfügbarkeit auf der Anwenderseite bestätigt. Insgesamt wird die aktuelle Geschäftslage zwar netto immer noch als gut eingeschätzt, die Mehrheit der Befragten sieht sie aber nur noch als befriedigend an. Sehr deutlich abgeschwächt haben sich die Geschäftserwartungen für die kommenden zwölf Monate. Nach den stark expansiven Erwartungen in den Vorquartalen deutet die aktuelle Erhebung eher auf eine moderatere Geschäftsentwicklung hin. Gleichwohl bleibt die Kapazitätsplanung auf Expansion ausgerichtet, wenn auch die Einstellungsbereitschaft nachgegeben hat.

Auf der Anwenderseite in Industrie und Handel zeigt sich eine deutlich stabilere Entwicklung im laufenden Quartal. Der Teilindikator zur Lagebeurteilung erreicht mit 143 Indexpunkten praktisch das Vorquartalsniveau. Im Gegensatz zur Kapazitätsverfügbarkeit im Markt hat sich die deutliche Anspannung der eigenen Kapazitäten noch leicht erhöht. Der markante Anstieg der relativen Logistikpreise dürfte maßgeblich durch die Energieverteuerung bedingt sein. Die Nachfrage nach internen und externen Logistikleistungen bleibt gegenüber dem Vorquartal unverändert. Indes haben sich die Erwartungen für die kommenden zwölf Monate in Industrie und Handel leicht eingetrübt (Rückgang des Teilindikators um 7,6 auf 128,6 Punkte). Dies ist jedoch hauptsächlich auf die weniger optimistische Einschätzung der eigenen Geschäftsentwicklung zurückzuführen. Demgegenüber bleiben die Bedarfserwartungen für inländische und grenzüberschreitende Logistikleistungen weiterhin hoch beziehungsweise sehr hoch. Dies dürfte auch der Grund sein, weshalb an den bisherigen Planungen zur Erweiterung der eigenen Logistikkapazitäten festgehalten wird und auch die Bereitschaft zur Auslagerung von Logistikleistungen wieder angestiegen ist.

Die Berücksichtigung ökologischer Aspekte bei der Bereitstellung von Logistikleistungen wurde im Rahmen einer Sonderfrage eruiert. Das Thema Ökologie spielt – sowohl für Anbieter als auch für Anwender – derzeit mehrheitlich keine besondere Rolle. Deutliche Unterschiede zeigen sich jedoch in der Einschätzung der zukünftigen Bedeutung. Während in Industrie und Handel die Hälfte der Befragten keine ökologiebedingten Änderungen ihrer Logistikkapazitäten erwarten, sind es bei den Logistikdienstleistern nur knapp 20 Prozent. Für gut 80 Prozent sind ökologische Aspekte bereits jetzt oder demnächst von besonderer Bedeutung, wobei energieeinsparende Maßnahmen eine bedeutende Rolle spielen.

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Dr. habil. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Kurt Geppert
PD Dr. Elke Holst
Carel Mohn
Vanessa von Schlippenbach
Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,–
Einzelheft Euro 7,–
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die
Stabsabteilung Kommunikation des
DIW Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.



Schlüssler 2008

Stagflationstendenzen – was kann die Finanzpolitik tun?

Von Viktor Steiner*

Nach zwei Jahren befriedigenden Wirtschaftswachstums mit günstiger Arbeitsmarktentwicklung und einer Konsolidierung des Staatshaushalts zeichnet sich bereits wieder das Ende dieser positiven Entwicklung ab. Hinzu kommt, dass der Rückgang der Wirtschaftsleistung mit einer im Vergleich zu den vergangenen Jahren hohen Inflation einhergeht. Der aktuelle Preiserückgang auf den Rohstoffmärkten lässt zwar einerseits erwarten, dass sich diese Entwicklung nicht im bisherigen Ausmaß fortsetzen wird. Andererseits geht von den jüngsten Lohnabschlüssen ein deutlicher Inflationsdruck aus. Gleichzeitig stagnieren die Realeinkommen der privaten Haushalte oder sinken sogar bereits wieder. Soweit dies auf die gestiegenen Rohstoffpreise zurückzuführen ist, sind reale Einkommensverluste unvermeidbar. Der Teil des Einkommens, der aufgrund der höheren Rohstoffpreise an die Produzenten abfließt, steht im Inland für die Verteilung nicht zur Verfügung.

Was kann die Finanzpolitik in dieser Situation tun? Sie muss vor allem berücksichtigen, dass der durch höhere Rohstoffpreise bedingte Einkommenstransfer an das Ausland nicht durch Subventionen kompensiert werden kann. Politische Forderungen wie die Wiedereinführung der allgemeinen Pendlerpauschale, um höhere Benzinpreise auszugleichen, sind geradezu kontraproduktiv, da sie die Anreize zu Einsparungen beim Benzinkonsum reduzieren. Anders zu bewerten sind Subventionen für Einsparungen von Energie durch verbesserte Wärmedämmung von Wohnungen oder für Investitionen im Bereich erneuerbarer Energien. Diese Maßnahmen sind aber eher längerfristig wirksam und eignen sich nur sehr eingeschränkt für konjunkturpolitische Ziele.

Aktuell steht – quer durch das parteipolitische Spektrum – aber wieder die Forderung im Raum, der Staat müsse etwas gegen die aufziehenden Rezessionstendenzen tun. Die Vorschläge dazu sind zahlreich und reichen von den üblichen staatlichen Ausgabenprogrammen, die sich in der Vergangenheit meist als ineffektiv erwiesen haben, bis hin zu sogenannten „Steuerschecks“, wie sie in den USA gerade wieder zur Stützung der Konjunktur eingesetzt werden. Begründet wird dies auch damit, dass in Deutschland die Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer weiterhin steigen werden.

Dies ist eine direkte Folge der „kalten Progression“: Da die Freibeträge, Sonderausgaben und sonstigen Abzugsbeträge in der deutschen Einkommensteuer nominal festgesetzt und nicht regelmäßig an die Preissteigerungen angepasst werden, führt der progressive Steuertarif bei Inflation auch bei stagnierendem Realeinkommen zu einer höheren Steuerbelastung. Dieser zusätzliche Einkommensentzug schwächt den privaten Konsum und verschärft die rezessiven Tendenzen. Wäre die Lohn- und Einkommensteuer wie in einigen anderen OECD-Ländern an die Inflationsrate angepasst, könnte dieser konjunkturpolitisch unerwünschte Effekt vermieden werden, und man müsste sich weniger über diskretionäre und meist wenig effektive stabilitätspolitische Maßnahmen Gedanken machen.

* Prof. Dr. Viktor Steiner ist Leiter der Abteilung Staat im DIW Berlin