

Wochenbericht

Triste Aussichten nach der Wahl: Haushaltskonsolidierung erfordert Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen

Seite **624**

Wer auch immer die nächste Bundesregierung stellt: Der Kassensturz nach der Wahl wird zeigen, dass kaum noch finanzpolitischer Handlungsspielraum besteht. Nach der Wirtschaftskrise muss Deutschland ein jährliches Staatsdefizit von 50 bis 75 Milliarden Euro schultern. Das Arbeitsprogramm für die nächste Legislaturperiode wird also heißen: Ausgaben senken, Einnahmen erhöhen.

Von Stefan Bach und Viktor Steiner

„Es wird Steuererhöhungen geben“

Seite **625**

Fünf Fragen an Viktor Steiner

Google-Arbeitsmarkt-Indikator September 2009

Seite **637**

Die Kreditklemmen-Verhinderer verheddern sich

Seite **638**

Kommentar von Klaus F. Zimmermann

Triste Aussichten nach der Wahl: Haushaltskonsolidierung erfordert Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen

Stefan Bach
sbach@diw.de

Viktor Steiner
vsteiner@diw.de

Nach der Bundestagswahl schlägt die Stunde der finanzpolitischen Wahrheit. Wer auch immer die nächste Bundesregierung stellt: Der Kassensturz nach der Wahl wird zeigen, dass kaum noch finanzpolitischer Handlungsspielraum besteht. Die öffentlichen Haushalte haben sich im Zuge der Rezession massiv verschuldet. Die Bundesregierung geht für die nächsten Jahre von einem starken Anstieg der Ausgaben, insbesondere der Sozialausgaben aus. Allein durch dauerhafte Ausgabensteigerungen und Einnahmenkürzungen wurde wieder ein strukturelles Defizit von zwei bis drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts aufgebaut, das sind 50 bis 75 Milliarden Euro im Jahr. Es besteht also erheblicher Konsolidierungsbedarf, sobald die derzeitige konjunkturelle Krise ausgestanden ist. Kürzungen bei den Staatsausgaben werden nicht ausreichen, um das strukturelle Budgetdefizit auf das mit der neuen Schuldengrenze kompatible Niveau von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu reduzieren. Zur Erreichung dieses Zieles sind Steuererhöhungen unausweichlich. Finanzpolitische Spielräume für Steuersenkungen sind in der nächsten Legislaturperiode nicht in Sicht. Entlastungen bei einzelnen Steuern, etwa eine Reduktion der „Kalten Progression“ bei der Einkommensteuer, erfordern Erhöhungen bei anderen Steuern.

Nach mehreren Jahren hoher Budgetdefizite waren die öffentlichen Haushalte 2007 und 2008 nahezu ausgeglichen (Abbildung 1). Dies war vor allem aufgrund der günstigen konjunkturellen Entwicklung seit 2006 möglich, die steigende Steuereinnahmen mit sich brachte. Zugleich sanken die Ausgaben für Arbeitslosigkeit und soziale Sicherung. Die deutliche Mehrwertsteuererhöhung 2007 hat ebenfalls zur Haushaltskonsolidierung beigetragen, deren Mehreinnahmen wurden allerdings zum größeren Teil für Entlastungen bei den Sozialbeiträgen verwendet. Die gesamtwirtschaftliche Abgabquote konnte bei etwa 40 Prozent auf einem Niveau stabilisiert werden (Kasten 1), das wieder dem Abgabenniveau der alten Bundesrepublik vor der Wiedervereinigung entsprach. Auf der Ausgabenseite wurde der Konsolidierungskurs zunächst fortgesetzt. Im Zusammenwirken mit den wachstumsbedingten Minderausgaben bei der sozialen Sicherung sank die Staatsquote (Anteil der öffentlichen Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt) auf unter 44 Prozent im Jahr 2008 und damit erstmals wieder auf das Ausgabenniveau vor der Wiedervereinigung.

Angesichts der günstigen Kassenlage begann die große Koalition bereits 2008 mit der Ausweitung von Sozialleistungen. Die Renten wurden außerplanmäßig erhöht, das Arbeitslosengeld verlängert, das Kindergeld angehoben. Ferner wurde der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung 2008 auf ein Niveau von 3,3 Prozent gesenkt, das mit einer nachhaltigen Finanzierung des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit über den Konjunkturzyklus hinweg nicht verträglich ist.

Mitte 2008 schlitterte die deutsche Wirtschaft dann in die schärfste Rezession der Nachkriegszeit. Dadurch werden die öffentlichen Finanzen dieses und vor allem nächstes Jahr in eine massive Schieflage geraten. Nach der jüngsten Konjunkturprognose des DIW Berlin wird das

Fünf Fragen an Viktor Steiner

„Es wird Steuererhöhungen geben“

Herr Prof. Steiner, die Rezession hat große Löcher in die öffentlichen Kassen gerissen. Wie leer ist die Staatskasse tatsächlich?

In diesem und auch im nächsten Jahr werden wir ein sehr hohes Defizit haben, das 2010 den historischen Wert von sechs Prozent erreichen wird. Danach wird sich die Lage aufgrund der konjunkturellen Verbesserung wieder entspannen. Allerdings werden wir auch danach weiterhin relativ hohe Defizite haben, die nahe an das Maastricht-Kriterium von drei Prozent schrammen. Deshalb ist eine Konsolidierung des Staatshaushaltes unausweichlich.

Fast alle Parteien bestreiten, nach der Bundestagswahl die Steuern zu erhöhen. Sind Steuererhöhungen bei der Kassenlage nicht unvermeidlich?

Ich gehe davon aus, dass es nach der Wahl zu Steuererhöhungen kommen wird. Ich gehe auch davon aus, dass der Abbau der kalten Progression über das bisherige Maß hinaus verschoben wird. Darüber hinaus wird es in einigen Bereichen auch Kürzungen bei den Ausgaben geben müssen. Über die Ausgabenseite allein kann man den Konsolidierungsbedarf von mindestens 50 Milliarden Euro allerdings nicht realisieren.

An welchen Steuerschrauben sollte Ihrer Meinung nach gedreht werden?

Eine weitere Erhöhung der Mehrwertsteuer wird natürlich schwierig, weil wir ja bereits vor kurzem einen dreiprozentigen Schritt hatten. Im internationalen Vergleich ist jedoch durchaus noch ein gewisser Spielraum vorhanden. Allerdings hat eine Erhöhung der Mehrwertsteuer auch negative Auswirkungen. Es wird dadurch noch attraktiver, in die Schattenwirtschaft auszuweichen, zum anderen werden natürlich gerade einkommensschwächere Haushalte relativ stark belastet. Aber auch bei anderen Formen der Steuererhöhung, zum Beispiel bei der Vermögen- oder der Grundsteuer, sind negative Effekte

nicht auszuschließen. Im internationalen Vergleich

erhebt Deutschland zum Beispiel relativ wenig Vermögensteuern, speziell bei der Grundsteuer sind wir hier praktisch Schlusslicht. Hier bestünde Potential, wobei auch hier wieder die Mieter belastet werden.

Würden Steuererhöhungen der labilen Konjunktur nicht den Rest geben?

Aktuell wären Steuererhöhungen sicherlich vollkommen unangebracht. Der Konsolidierungsbedarf sollte nicht unter rein konjunkturellen Gesichtspunkten sehen. Es geht darum, welcher Konsolidierungsbedarf besteht, wenn sich die Wirtschaft wieder auf dem normalen Wachstumspfad befindet. Lediglich der kleinere Teil des Defizits ist auf

konjunkturelle Effekte zurückzuführen. Auch wenn wir wieder eine ganz normale Konjunkturentwicklung haben, werden wir in Deutschland ein relativ hohes strukturelles Budgetdefizit haben. Hinzu kommt, dass ein erheblicher Teil der Einnahmesteigerungen der letzten Jahre aus der sogenannten kalten Progression resultiert.

Dadurch rutschen die Bürger in höhere Steuersätze und zahlen mehr Steuern, obwohl sie real nicht reicher wurden.

Wie kann man denn eine steigende Belastung geringerer Einkommen verhindern?

Vor allem dadurch, dass man die Staatsausgaben auf die Ausgaben konzentriert, die wirklich Armut reduzieren oder verhindern. Es gibt viele Subventionen, von der Landwirtschaft über den Wohnungsbau bis zum Verkehr, von denen man nicht behaupten kann, dass sie überwiegend der ärmeren Bevölkerung zugute kommen. Diese Subventionen, die eher mittlere Einkommensbezieher begünstigen, müssten umgestaltet oder abgeschafft werden. Allerdings ist die Politik häufig nicht in der Lage, diese Kürzungen gegen Einzelinteressen durchzusetzen.



Prof. Dr. Viktor Steiner,
Leiter der Abteilung Staat
am DIW Berlin

» Subventionen,
die eher mittlere
Einkommens-
bezieher begünstigen,
müssten abgeschafft werden. «

Das Gespräch führte
Erich Wittenberg.
Das vollständige Interview zum Anhören
finden Sie auf
www.diw.de

Kasten 1

Gesamtwirtschaftliche Staats(ausgaben)quoten und Abgabenquoten in der Finanzpolitik

Zur Messung der staatlichen Aktivität im Zeitverlauf oder im internationalen Vergleich werden verschiedene „Staatsquoten“ verwendet. Dabei werden die Aus- und Einnamengrößen des Staatssektors in Relation zum Bruttoinlandsprodukt gesetzt.

Die *Staatsquote* im engeren Sinne meint die Staatsausgabenquote und misst den Anteil aller staatlichen Ausgaben (Gebietskörperschaften sowie Sozialversicherung und andere öffentliche Körperschaften wie Kammern etc.) am Bruttoinlandsprodukt. Sie gibt an, wie viel Geld im Wirtschaftskreislauf durch die Kassen des Staates fließt. Entsprechend messen die *Steuerquote* oder die *Abgabenquote* das Gewicht der Steuer oder aller öffentlicher Abgaben. Zu den öffentlichen Abgaben zählen neben den Steuern und den Gebühren auch die Sozialversicherungsbeiträge, die in Deutschland ein sehr großes

Gewicht haben. Weite Bereiche der sozialen Sicherung werden über Beiträge der Versicherten finanziert, die zumeist auf die Bruttolöhne erhoben werden. Der Finanzierungssaldo ist die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben des Staates.

Der größere Teil der Staatsausgaben besteht aus Transfers, die an Bürger und Unternehmen oder an das Ausland gezahlt werden, also etwa Rentenzahlungen, Arbeitslosengeld, Wohngeld oder Subventionen für Unternehmen. Hier verteilt der Staat Mittel um, ohne sie letztlich zu verbrauchen. Diesen Anteil gibt die *Transferquote* an. Der übrige Teil der Staatsquote, die im Wesentlichen den Staatsverbrauch und die Staatsinvestitionen enthält, misst dagegen die unmittelbare Inanspruchnahme von wirtschaftlichen Ressourcen durch den Staat, um öffentliche Leistungen zu produzieren.

Haushaltsdefizit im laufenden Jahr auf 3,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts hochschnellen, für 2010 werden über sechs Prozent erwartet.¹

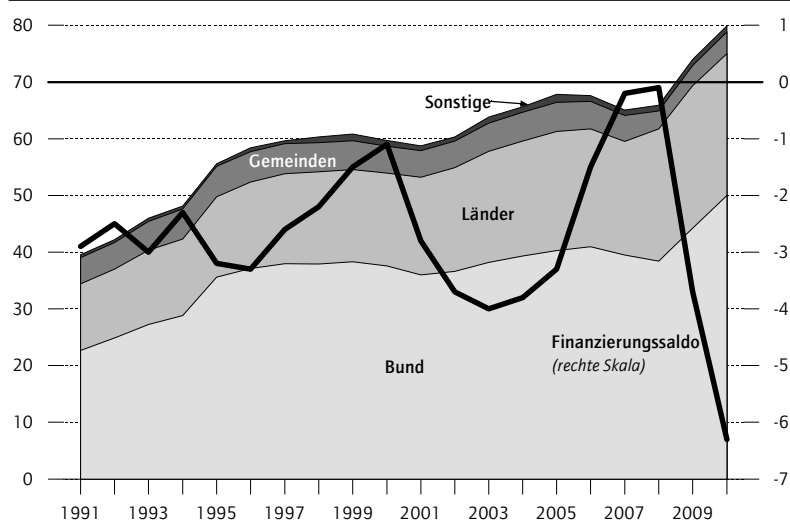
¹ Dreger, C. et al.: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2009/2010. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 31/2009.

Die Staatsverschuldung wird massiv ansteigen, von 65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts Ende 2007 auf 80 Prozent Ende 2010. Dies wird entsprechend den laufenden Schuldendienst erhöhen und die künftigen Handlungsspielräume des Staates weiter einschränken.

Abbildung 1

Finanzierungssaldo und Schulden des Staates¹

In Prozent des Bruttoinlandsprodukts



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

Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; 2009 und 2010: Prognose des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Budgetdefizite nur teilweise konjunkturell bedingt

Mit schätzungsweise 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ist nur ein kleinerer Teil des Defizits 2010 auf die automatischen Stabilisatoren zurückzuführen, also den konjunkturbedingten Rückgang der Steuereinnahmen und den Anstieg der Sozialausgaben. Die öffentlichen Investitionen werden im Zuge der Konjunkturpakete massiv ausgeweitet. Über die diskretionären konjunkturpolitischen Impulse (Abwrackprämie, Investitionsprogramme, Kurzarbeitergeld) und das Jahr 2010 hinaus werden die öffentlichen Haushalte dauerhaft durch Ausgabensteigerungen und Einnahmensenkungen belastet.² Allein die seit 2008 wirksam gewordenen Entlastungen bei Steuern und Sozialabgaben sowie der Anstieg der Personalkosten des öffentlichen Dienstes machen zusammen genommen ein Volumen von etwa 50 Milliarden Euro im Jahr aus. Das heißt selbst wenn die konjunkturelle Erholung zügig voranschreitet und ab 2011 wieder auf einen

² Vgl. auch Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Im Sog der Weltrezession. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009. RWI Essen, 59 ff.

Wachstumspfad von rund 1,5 Prozent real ein-schwenkt, also die konjunkturbedingten Defizite sukzessive verschwinden, dürfte ein strukturelles Staatsdefizit von 2 bis 2,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts bestehen bleiben.³ Sofern die Nachwirkungen der aktuellen Krise das mittelfristige Wachstumspotential reduzieren, zum Beispiel auf etwa ein Prozent, dürfte das dauerhafte Defizit bei 2,5 bis 3 Prozent liegen.⁴

Die neue Bundesregierung wird sich also nach der Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2011/12 vor die Notwendigkeit gestellt sehen, Haushaltsdefizite in Größenordnungen von zwei bis drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts konsolidieren zu müssen, das sind 50 bis 75 Milliarden Euro im Jahr. Nach der kürzlich verabschiedeten „Schuldenbremse“ sollen die öffentlichen Haushalte sich aber längerfristig über den Konjunkturzyklus hinweg nur noch in geringem Umfang verschulden dürfen. Für den Bund sind ab 2016 nur noch 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zulässig, die Länder sollen ab 2020 ausgeglichene Haushalte vorlegen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Ausgaben nachhaltig sinken oder Steuern und Sozialabgaben erhöht werden. Das sind keine rosigen Aussichten für die finanzpolitischen Spielräume der nächsten Legislaturperioden.

Senkung der Staatsausgaben erforderlich

Während in den letzten Jahren bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen auf der Ausgabenseite gewisse Erfolge erzielt wurden, etwa bei den Personalausgaben oder in den sozialen Sicherungssystemen, hat sich diese Entwicklung bereits vor der aktuellen Wirtschaftskrise wieder umgekehrt (Abbildung 2). In diesem und im nächsten Jahr steigen die Ausgaben infolge der scharfen Rezession automatisch. Ein noch größerer Teil des Ausgabenanstiegs ist auf diskretionäre finanzpolitische Maßnahmen zurückzuführen, mit denen auf die Krise reagiert wurde. Die Bundesregierung erwartet konjunkturbedingt zwar wieder einen Rückgang der Ausgabenquote nach

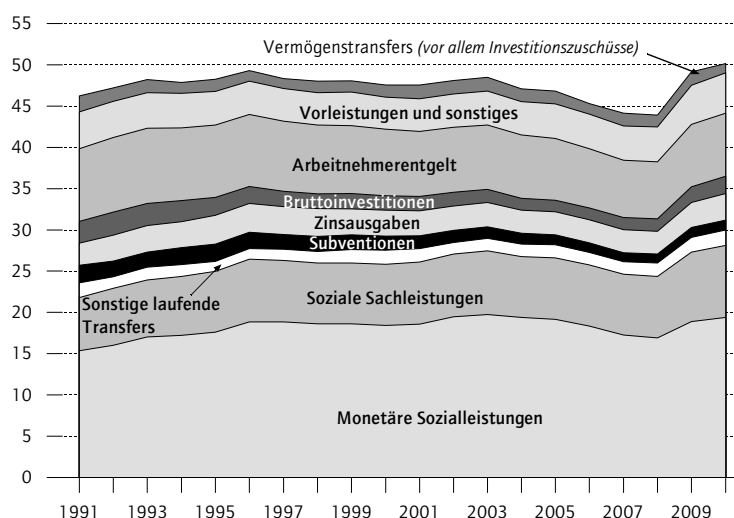
³ Die Bundesregierung geht in ihrer Projektion bis 2013 davon aus, dass dann das strukturelle gesamtwirtschaftliche Budgetdefizit noch bei zwei Prozent liegen wird, nach drei Prozent 2011 und 2,5 Prozent im Jahr 2012; vgl. Bundesministerium der Finanzen: Kurz- und mittelfristige Perspektiven der öffentlichen Haushalte in Deutschland. Monatsbericht des BMF, August 2009, Berlin.

⁴ Vgl. dazu auch die Simulationsergebnisse zur Entwicklung des Produktionspotenzials im „Krisenszenario“ des DIW Berlin, das im Vergleich zu einer Fortschreibung des Status quo vor der Krise im Durchschnitt der Jahre 2010-2013 in einem um rund 0,5 Prozentpunkte niedrigerem gesamtwirtschaftlichen Produktionspotential resultiert. Auch die OECD geht in einer aktuellen Studie davon aus, dass aufgrund der gegenwärtigen konjunkturellen Krise das Produktionspotential auch für Deutschland etwas reduziert wird, vgl. OECD: Beyond the Crises: Medium-term Challenges Relating to Potential Output, Employment and Fiscal Positions. Economic Outlook, Kapitel 4, Paris 2009.

Abbildung 2

Staatsausgaben¹

In Prozent des Bruttoinlandsprodukts



¹ Staatssektor insgesamt, einschließlich Sozialversicherung in der Abgrenzung der VGR. Korrigiert um Sondereffekte bei den Staatsausgaben (1995: Übernahme von Schulden der Treuhandanstalt und der Altschulden der DDR-Wohnungswirtschaft; 2000: UMTS-Lizenzentnahmen).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; 2009 und 2010: Prognose des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

2010, allerdings wird diese auch 2013 mit knapp 47 Prozent noch deutlich über dem Wert des Jahres 2008 liegen. Nach dieser Projektion werden die gesamten Staatsausgaben im Zeitraum 2008 bis 2013 mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von gut zwei Prozent zunehmen. Der stärkste Anstieg wird neben den Zinsausgaben, mit einem Anstieg von knapp fünf Prozent pro Jahr, bei den sozialen Sachleistungen mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von knapp vier Prozent erwartet. Dabei fallen vor allem die Zuschüsse zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und zum Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit ins Gewicht. Während die Zunahme der arbeitsmarktbezogenen Ausgaben in den nächsten Jahren im Wesentlichen konjunkturelle Gründe hat, ist der starke Anstieg beim Bundeszuschuss zur GKV weitgehend strukturell bedingt, wodurch sich ein besonderer Reformbedarf ergibt.

Reformbedarf bei den Sozialausgaben

Das zunehmende Gewicht der Transferausgaben und des Schuldendienstes engt die Möglichkeiten zu höheren Ausgaben für Bildung, Forschung und Infrastruktur entscheidend ein. Mehr als die Hälfte der Staatsausgaben (knapp 26 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2008) dient der sozialen Sicherung. Einschließlich Subventionen und sonstiger Transfers beträgt die gesamte Transferquote gut 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und macht somit zwei Drittel der

Staatsausgaben aus. In Anbetracht des bereits sehr hohen und mittelfristig erwarteten weiteren starken Anstiegs der Sozialausgaben ist dieser Bereich für die Konsolidierung der Staatsfinanzen von zentraler Bedeutung.

Stark steigen wird in den nächsten Jahren der Bundeszuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung.⁵ Dies ist zu einem erheblichen Teil auf die mit dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz eingeführte stärkere Steuerfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen (unter anderem für beitragsfreie Versicherung während der Elternzeit, Leistungen bei Schwangerschaft, Mutterschaftsgeld) in der GKV zurückzuführen. Dies ist zwar aus allokativer Sicht positiv zu bewerten, da dadurch die Beitragszahler von der Finanzierung sozial- und familienpolitischer Aufgaben, die über Steuern zu finanzieren sind, entlastet werden. Die pauschale Abgeltung versicherungsfremder Leistungen birgt jedoch die Gefahr einer finanzpolitisch schwer kontrollierbaren Ausweitung des Bundeszuschusses in sich, wie dies auch die Entwicklung bei der gesetzlichen Rentenversicherung gezeigt hat. Zur Begrenzung des Bundeszuschusses sollte eine Zweckbindung des Bundeszuschusses an klar definierte Aufgaben erfolgen.⁶

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

Allerdings kann auch eine offene Steuerfinanzierung wirtschaftliche Verzerrungen und unerwünschte Belastungs- und Verteilungswirkungen auslösen. Daher sollten die Sozialversicherungen generell auf den solidarischen

Risikoaussgleich bei den fundamentalen Lebensrisiken zurückgeführt und dabei Kostenbewusstsein und Eigenvorsorge gestärkt werden. Bei der Kranken- und Pflegeversicherung bieten sich grundsätzlich kopfbezogene Prämien an, da die Leistung unabhängig vom Einkommensniveau ist. Damit würde immer noch ein Risikoausgleich zwischen Gesunden und Kranken organisiert.

Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen

Weiterhin auf der finanzpolitischen Agenda bleibt auch die Konsolidierung der Staatsausgaben über einen nachhaltigen Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen. Die Vorschläge dazu sind Legion und wurden in der laufenden Legislaturperiode in Ansätzen umgesetzt (Abschaffung der Eigenheimzulage), zum Teil aber wieder zurückgenommen (Wiedereinführung der vollen Pendlerpauschale, wieder höhere Förderung für Agrardiesel).⁷

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

⁵ Die Bundesregierung geht von einem Anstieg des Bundeszuschusses zur GKV von knapp vier Milliarden im Jahr 2008 auf über 15 Milliarden Euro im Jahr 2012 aus. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Sozialbericht 2009, Tabelle 14, Bonn 2009.

⁶ Vgl. dazu Rürup, B., IGES Institut GmbH, DIW Berlin e. V. / DIW econ GmbH, Wille, E.: Effizientere und leistungsfähigere Gesundheitsversorgung als Beitrag für eine tragfähige Finanzpolitik in Deutschland. Forschungsvorhaben für das Bundesministerium der Finanzen – Abschlussbericht, Berlin 2009.

⁷ Vgl. zum Beispiel Boss, A., Rosenschon, A.: Der Kieler Subventionsbericht: eine Aktualisierung. Kieler Diskussionsbeiträge 452/453, Kiel 2008, www.ifw-kiel.de/pub/kd/2008/kd452-453.pdf; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/04, Tz. 390 ff., www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/03_iv.pdf; Stefan, B., Steiner, V.: Staatsquote: Weniger ist mehr. Wirtschaftsdienst 2006 (6), 364-368.

lichen einkommensabhängigen Kreditgarantie verbinden, wie dies auch in anderen europäischen Ländern der Fall ist.

Steuererhöhungen wohl unausweichlich

Da es wohl schon aus politischen Gründen nicht gelingen wird, auf der Ausgabenseite hinreichend hohe Einsparpotentiale zu realisieren, um die öffentlichen Budgets nachhaltig auszugleichen, müssen Erhöhungen von Steuern und Sozialabgaben in Betracht gezogen werden (Abbildung 3). Hier muss die Politik zwischen Effizienz- und Wachstumsperspektiven einerseits sowie Fairness- und Verteilungsaspekten der Besteuerung andererseits abwägen. Indirekte Steuern, also vor allem die Mehrwertsteuer, die Energiesteuer oder auch die Grundsteuer, wirken insgesamt wirtschaftlich neutraler, da sie auf breite Bemessungsgrundlagen erhoben werden und mit relativ niedrigen Steuersätzen operieren. Gleichzeitig belasten sie aber Haushalte und Personen mit niedrigen Einkommen und auch Nichterwerbstätige relativ stark. Konzentriert man die Steuererhöhungen dagegen stärker auf die höheren Einkommen und Vermögen, wird die Bemessungsgrundlage deutlich schmaler. Höhere Steuersätze lösen leicht Ausweichreaktionen und wirtschaftliche Verzerrungen aus.

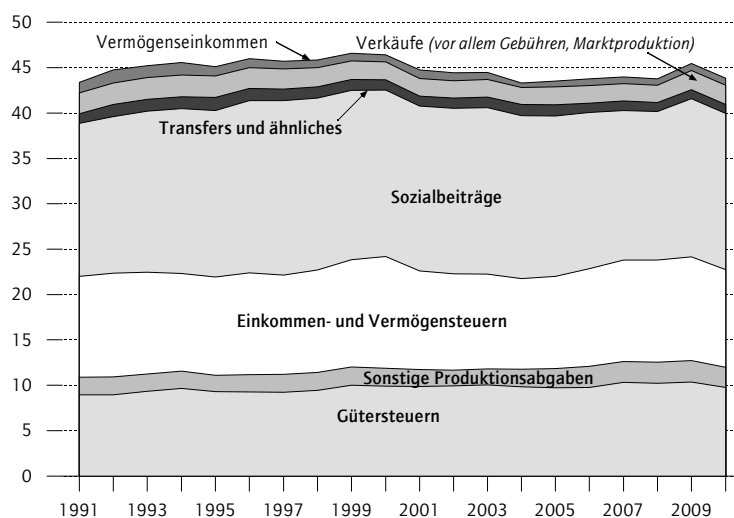
Mehrwertsteuer weiter erhöhen?

Ein Dauerkandidat für Steuererhöhungen ist die Mehrwertsteuer. Die große Koalition hat 2007 den Mehrwertsteuer-Regelsatz auf einen Streich um drei Prozentpunkte erhöht. Diese Reform war seinerzeit durchaus riskant angesichts der gesamtwirtschaftlichen Stagnationsphase in den Jahren zuvor. Dank des konjunkturellen Aufschwungs ging sie dann vergleichsweise reibungslos über die Bühne. Die Unternehmen konnten die höhere Steuerbelastung zügig überwälzen.⁸ Angesichts von Mehrwertsteuer-Normalsätzen von 20 Prozent und mehr in vielen europäischen Nachbarländern scheint hier noch Spielraum nach oben zu bestehen.⁹ Eine weitere Erhöhung des Regelsatzes um einen Prozentpunkt dürfte 8,5 Milliarden Euro im Jahr erzielen. Würde man auch den ermäßigten Mehrwertsteuersatz erhöhen, kämen 1,5 Milliarden Euro je Prozentpunkt hinzu.

Abbildung 3

Staatseinnahmen¹

In Prozent des Bruttoinlandsprodukts



¹ Staatssektor insgesamt, einschließlich Sozialversicherung in der Abgrenzung der VGR.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; 2009 und 2010: Prognose des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Unter Ökonomen gilt die Mehrwertsteuer als „gute“ Steuer, da sie bei ergiebigem Aufkommen vergleichsweise wirtschaftlich neutral wirkt und günstig zu erheben ist. Im Gegensatz zu den direkten Steuern auf Einkommen und Unternehmensgewinne sind ihre Bemessungsgrundlagen weit weniger durch wirtschafts- und sozialpolitische Rücksichtnahmen gemindert. Sie trifft zudem nicht nur die laufenden Erwerbs- und Vermögenseinkommen, sondern über die Einkommensverwendung auch die Versorgungsbezüge der sozialen Sicherung und die Auflösung von Vermögensbeständen für den Konsum. Durch diese sehr breite Bemessungsgrundlage wirkt die Mehrwertsteuer wie eine umfassende „flat tax“. Im Gegensatz zu einer „flat tax“ bei der Einkommensteuer, wie sie auch für Deutschland diskutiert wurde, gewährleistet die Mehrwertsteuer aber keine systematische Entlastung des Existenzminimums. Eine Tarifprogression fehlt naturgemäß vollständig. Daher belastet sie Haushalte mit geringen Einkommen relativ zum Einkommen deutlich höher als Haushalte mit höheren Einkommen. So zeigen Simulationsrechnungen zur Mehrwertsteuererhöhung um drei Prozentpunkte, dass dies die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte im Durchschnitt um längerfristig 1,3 Prozent reduziert.¹⁰

⁸ Deutsche Bundesbank: Preis- und Mengenwirkungen der Mehrwertsteueranhebung zum 1. Januar 2007. Monatsbericht April 2008.

⁹ Bundesministerium der Finanzen: Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2008. 53 f., www.bundesfinanzministerium.de/nr_3380/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Steuern/0901281a2002,templateId=raw,property=publicationFile.pdf.

¹⁰ Bach, S.: Koalitionsvertrag: Belastungen durch Mehrwertsteuererhöhung werden nur zum Teil durch Senkung der Sozialbeiträge kompensiert. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 36/2005. Bach, S.: Wie gerecht ist ein Ausbau der indirekten Besteuerung? In: Achim Truger (Hrsg.): Die Zukunft des deutschen Steuersystems. Marburg 2006, 115-165.

Während die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung nur mit knapp einem Prozent belastet werden, sind es bei den ärmsten zehn Prozent schon 1,7 Prozent. Eine Anhebung des ermäßigten Steuersatzes würde diese „Regressionswirkung“ der Steuerbelastung weiter verschärfen. Daher ist die Mehrwertsteuererhöhung unpopulär. Gerade Ältere und Berufsunfähige können die Entwertung ihres Versorgungsvermögens nur schwer ausgleichen.

Die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes belastet viele haushaltsnahe Dienstleistungen. Der Anreiz für Aktivitäten in der Schattenwirtschaft (Eigenleistungen und Schwarzarbeit) steigt weiter. Dies wird Forderungen nach ermäßigten Steuersätzen für diese Bereiche intensivieren. Das löst aber weitreichende Abgrenzungsfragen und Missbrauchsmöglichkeiten aus, ferner verzerrt es die Wirtschaftsprozesse. Aus allokativer Sicht wäre die Angleichung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes an den gegenwärtigen Regelsatz dessen Erhöhung vorzuziehen. Die Differenzierung der Mehrwertsteuersätze kann heute verteilungspolitisch nur noch bedingt begründet werden. Entsprechende verteilungspolitische Ziele lassen sich durch Sozialtransfers sowie bei der direkten Einkommensbesteuerung besser erreichen.

Vermögensbezogene Besteuerung stärken

Bei der vermögensbezogenen Besteuerung gibt es in Deutschland Erhöhungspotentiale, wie vor kurzem in einer Studie des DIW Berlin aufgezeigt wurde.¹¹ Eine Ausweitung auf das Durchschnittsniveau von OECD und EU könnte ein Steuermehraufkommen von gut einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts erzielen, das wären rund 25 Milliarden Euro. Betrachtet man die Steuersysteme der Nachbarländer, so spielt dort die Grundsteuer häufig eine deutlich größere Rolle bei der Gemeindefinanzierung. Bei der deutschen Grundsteuer besteht dringender Reformbedarf, da die Grundstückswerte völlig veraltet sind. Hier könnte ein höheres Steueraufkommen realisiert werden. Allerdings ist die Grundsteuer keine „Reichensteuer“. Sie erhöht die Wohnkosten und belastet damit ähnlich wie die Mehrwertsteuer die ärmeren Haushalte relativ stärker als die reichen.

Mit Vermögen- und Erbschaftsteuern soll dagegen die Belastung auf die Wohlhabenden konzentriert werden. Dann muss man aber mit Steuersätzen arbeiten, die eine deutliche Mehrbelastung bezogen auf die relevanten wirtschaft-

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

Statt die persönliche Vermögensteuer oder Vermögensabgaben auf breiter Front einzuführen, könnte man auch die Kapitaleinkommen- und Unternehmensteuern anheben. Dies kann entweder durch höhere Steuersätze geschehen, oder indem Ausnahmeregelungen für die Ermittlung der Gewinne und Vermietungseinkommen beseitigt werden.¹² Schließlich könnte auch der Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer angehoben werden oder der bestehende Spitzensteuersatz von 45 Prozent schon bei einem deutlich niedrigeren Einkommen gelten. Der internationale Steuerwettbewerb, mit dem die Senkung der Unternehmen- und Kapitaleinkommensteuersätze sowie der Spitzensteuersätze bei der Einkommensteuer begründet wurde, ist zur Zeit deutlich abgeklungen. Die Steuerflucht von Kapitalanlegern wird zunehmend erschwert durch die internationale Kooperation der Finanzbehörden. Im Unternehmensteuerrecht bleiben aber gewisse Möglichkeiten, über Buchungstricks Besteuerungsgrundlagen in der Bilanz zu verstecken oder aus Hochsteuerländern abzuführen. Und die Superreichen können ihren Wohnsitz ins Ausland verlagern. Im Verhältnis zu den wenigen Milliarden Steuermehreinnahmen, die man mit derartigen „Reichensteuerkonzepten“ letztlich erzielen wird, können die Befolgungskosten der Besteuerung sowie die wirtschaftlichen Folgeschäden erheblich sein.

Finanzpolitische Spielräume bei Ökosteuer und Emissionshandel nutzen

Finanzpolitische Spielräume bestehen bei der Energiebesteuerung und beim Emissionshan-

¹¹ Bach, S.: Vermögensbesteuerung in Deutschland: Eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 30/2009.

¹² Bach, S., Haan, P., Maiterth, R., Sureth, C.: Modelle für die Vermögensbesteuerung von natürlichen Personen und Kapitalgesellschaften: Konzepte, Aufkommen, wirtschaftliche Wirkungen. DIW Berlin, Politikberatung kompakt 1, 2004.

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

Kaum Spielraum zum Abbau der „Kalten Progression“

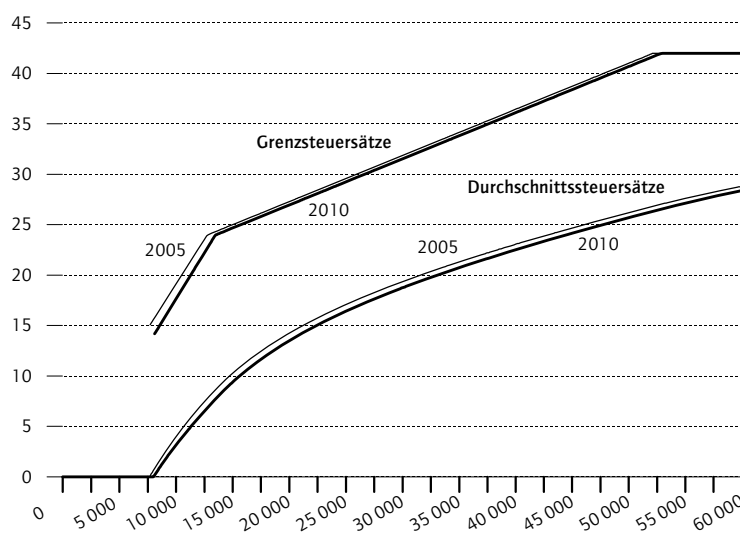
Vor dem Hintergrund des relativ zum Einkommenswachstum der letzten Jahre überproportionalen Anstiegs der Steuerbelastung aufgrund der der „kalten Progression“, wird über Entlastungen bei der Einkommensteuer diskutiert (Kasten 2). Eine Reihe von Maßnahmen wurde bereits umgesetzt. Durch das Konjunkturpaket II werden bis 2010 der Grundfreibetrag um 340 Euro und die Tarifgrenzen um 730 Euro angehoben, ferner wird der Eingangssteuersatz von 15 auf 14 Prozent gesenkt (Abbildung 4). Das bedeutet jährliche Steuerentlastungen von etwa sechs Milliarden Euro im Jahr. Die volle Berücksichtigung der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge als Sonderausgaben, die entsprechend einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ab 2010 umgesetzt wird, entlastet die Bürger um zehn Milliarden Euro im Jahr.

Diese Maßnahmen reduzieren die steuerliche Bemessungsgrundlage und erhöhen dadurch die Progressionswirkung sowie die Aufkommenselastizität der Einkommensteuer. Die „Kalte Progression“ wird somit eher noch stärker zuschlagen, wenn nach der Rezession die Einkommen

Abbildung 4

Einkommensteuertarife 2005 und 2010

In Prozent des zu versteuernden Einkommens



Quellen: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

wieder steigen. Denkbar ist eine regelmäßige Anpassung des Steuertarifs und der steuerlichen Abzugsbeträge an die Geldentwertung („Tarif auf Rädern“), um die inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen zu vermeiden. Dies wird in vielen Ländern praktiziert.¹³ Allerdings bedeutet das den Verzicht auf automatische Steuermehreinnahmen, die in den letzten Jahren die Haushaltskonsolidierung deutlich vorangebracht haben. Bei einer Inflationsrate von 1,5 Prozent geht es hierbei um ein jährliches Steuermehraufkommen von 2,5 Milliarden Euro, das vom Parlament nicht extra beschlossen werden muss.

Darüber hinaus schlagen wir vor, den steilen Anstieg der Progression bei niedrigen und mittleren Einkommen zu reduzieren. Da dies grundsätzlich alle Steuerpflichtigen entlastet, entstehen dabei schnell erhebliche Mindereinnahmen. Eine vollständige Begradigung der Tariffunktion durch einen linear-progressiven Tarif zwischen dem Eingangssteuersatz von 14 Prozent und dem ersten Spitzensteuersatz von 42 Prozent würde kurzfristig Steuerausfälle von schätzungsweise 25 Milliarden Euro im Jahr verursachen, also das Haushaltsdefizit zusätzlich um ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts nach oben treiben.

¹³ OECD: Taxing Wages 2006-2007. Paris 2008, Annex Table S.A4, [dx.doi.org/10.1787/202733258711](https://doi.org/10.1787/202733258711).

Kasten 2

„Kalte Progression“ bei der Einkommensteuer: Wirkungsweise und Umfang

„Automatische“ Steuererhöhungen entstehen bei der Einkommensteuer durch die Tarifprogression, die vor allem im unteren Einkommensbereich steil ansteigt. Dies hat zur Folge, dass bei steigenden steuerpflichtigen Einkommen wegen des progressiven Einkommensteuertarifs die Steuerbelastung deutlich stärker steigt als der Einkommenszuwachs. Dies gilt auch bei Einkommenssteigerungen, die ausschließlich die Inflationsrate ausgleichen und keinen realen Einkommenszuwachs bedeuten.

Tatsächlich entwickelte sich das Einkommensteueraufkommen in den letzten Jahren gemessen an der gesamtwirtschaftlichen Einkommensentwicklung sehr dynamisch, zumal der Einkommensteuertarif 2005 bis 2008 unverändert galt. Bis 2008 dürfte das entstandene Einkommensteueraufkommen einschließlich Solidaritätszuschlag gegenüber 2005 um knapp 19 Prozent gestiegen sein, das entspricht 36,5 Milliarden Euro. Im gleichen Zeitraum ist das Volkseinkommen gemäß der VGR nur um knapp elf Prozent gestiegen. Dies entspricht einer Steueraufkommenselastizität von 1,7. Wäre das Einkommensteueraufkommen nur entsprechend der Einkommen gewachsen, was einer Steueraufkommenselastizität von

1 entspräche, hätte der Zuwachs nur 21 Milliarden Euro betragen. Die restlichen 15,5 Milliarden Euro, immerhin 0,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, sind auf die hohe Aufkommenselastizität zurückzuführen, die der stark progressive Steuertarif auslöst. Dieser Effekt wird als „heimliche Steuererhöhung“ oder „Kalte Progression“ bezeichnet.¹ Er betrifft vor allem Steuerpflichtige mit steuerpflichtigen Einkommen unmittelbar oberhalb des Grundfreibetrags sehr stark. Unter Berücksichtigung des Verbraucherpreisindex, der in diesem Zeitraum um 6,6 Prozent gestiegen ist, ergibt sich eine inflationäre Komponente dieser Steuererhöhung von zehn Milliarden Euro. Das heißt obwohl die Steuerpflichtigen insoweit keinen realen Einkommenszuwachs gehabt haben, mussten sie letztes Jahr knapp zehn Milliarden Euro mehr Einkommensteuer zahlen. Dies wird häufig als die „Kalte Progression“ im engeren Sinne verstanden.

¹ Dazu ausführlich Gottfried, P., Witczak, D.: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der „heimlichen Steuerprogression“ und steuerpolitische Handlungsoptionen zur Entlastung von Bürgern und Wirtschaft. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, IAW-Kurzbericht 1/2008, 2008, www.iaw.edu/w/IAWPDF.php?id=524&name=iaw_kurzbericht_01_2008.pdf.

Diesen Steuerausfällen wird in der finanzpolitischen Diskussion mit sogenannten „Selbstfinanzierungseffekten“ der Reform begegnet. In der neueren empirischen Finanzwissenschaft wird vor allem die Elastizität des zu versteuernden Einkommens auf Änderungen der Grenzsteuersätze („taxable income elasticity“) zur Evaluierung der Budgeteffekte von Steuerreformen herangezogen, da dadurch neben den Arbeitsangebotseffekten weitere mögliche Verhaltensanpassungen auf Steuersatzänderungen berücksichtigt werden. Diese betreffen unter anderem auch verschiedene legale und illegale Steuervermeidungsstrategien, welche die steuerliche Bemessungsgrundlage schmälern.¹⁴ Eine durchschnittliche Elastizität von -0,4 gilt derzeit in der empirischen Finanzwissenschaft als Referenzgröße.¹⁵ Diese Elastizität bedeutet, dass bei einer Senkung des Grenzsteuersatzes um zehn Prozent das zu versteuernde Einkommen um vier Prozent steigt.

¹⁴ Vgl. Feldstein, M. S.: The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform. *Journal of Political Economy* 103(3), 1995, 551–573.

¹⁵ Vgl. Gruber, J., Saez, E.: The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications. *Journal of Public Economics* 84, 2002, 1–32 für die USA. Eine ähnliche Elastizität finden auf Basis einer allerdings etwas veralteten Datenbasis für Deutschland auch Gottfried, P., Schellhorn, H.: Empirical Evidence on the Effects of Marginal Tax Rates on Income – the German Case. IAW-Diskussionspapiere No. 15, 2004, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen.

Die mit der Tarifierpassung verbundenen Steuerausfälle dürften daher durch Selbstfinanzierungseffekte einer Reduktion der Grenzsteuersätze der Einkommensteuer über eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage nur zum Teil ausgeglichen werden.

Sofern also bei der Einkommensteuer keine Mehreinnahmen, sondern eher noch Entlastungen zu erwarten sind, müssen andere Steuerquellen für die Haushaltskonsolidierung erschlossen werden.

Fazit

Nach der Bewältigung der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise werden weiterhin Haushaltsdefizite in Größenordnungen von zwei bis drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts bestehen bleiben. Die nächste Bundesregierung wird vor der undankbaren Aufgabe stehen, diese Defizite abzubauen.

Eine Konsolidierung auf der Ausgabenseite der öffentlichen Budgets, vor allem beim Staatskonsum sowie bei den Sozialtransfers und Subventionen, hat tendenziell geringere negative

Wachstumseffekte als Steuererhöhungen, insbesondere von Erhöhungen der direkten Steuern.¹⁶ Daher sollten zunächst alle öffentlichen Aufgaben und Ausgaben auf den Prüfstand gestellt werden. Der Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen sollte wieder aufgegriffen und öffentliche Leistungen stärker entgeltlich gemacht werden. Mit einer umfassenden Gesundheitsreform sollten die beträchtlichen Effizienzreserven der gesetzlichen Krankenversicherung erschlossen werden.

Kürzungen bei den Staatsausgaben werden aber wohl nicht ausreichen, um das strukturelle Budgetdefizit auf das mit der neuen Schuldengrenze kompatible Niveau von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu reduzieren. Dann sind Steuererhöhungen unausweichlich. Indirekte Steuern, also vor allem die Mehrwertsteuer, die Energiesteuer oder auch die Grundsteuer, wirken insgesamt neutraler und weniger belastend auf die wirtschaftliche Entwicklung, da sie auf breiter Bemessungsgrundlage erhoben werden und mit relativ niedrigen Steuersätzen operieren. Bei der Mehrwertsteuer könnte der Regelsatz weiter angehoben und die ermäßigten Steuersätze angehoben oder abgeschafft werden. Bei der Energiesteuer sowie beim Emissionshandel bestehen ebenfalls Einnahmepotentiale. Die Grundsteuer ist dringend reformbedürftig und erzielt im internationalen Vergleich nur ein geringes Aufkommen, sie könnte deutlich ausgeweitet werden.

16 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/03, Tz. 594 ff.; Afonso, A., Alegre, J. G.: Economic Growth and Budgetary Components. A Panel Assessment for the EU. EZB Working Paper Nr. 848.

Der Nachteil dieser indirekten Steuern ist aber, dass sie Haushalte und Personen mit niedrigen Einkommen und auch Nichterwerbstätige relativ stark belasten. Ferner sind einzelne Wirtschaftsbereiche von diesen Steuern stärker belastet als andere. Eine weitere Mehrwertsteuererhöhung belastet die haushaltsnahen Dienstleistungen, ein Anstieg der Energiesteuer oder der Emissionshandel die energieintensive Wirtschaft, Grundsteuererhöhungen die Immobilienwirtschaft.

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

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

JEL Classification:
H11, H50, H60, H20

Keywords:
Fiscal policy,
Public expenditures
and budget,
Tax policy

Alexander S. Kritikos, Christoph Kneiding, Claas Christian Germelmann

Demand Side Analysis of Microlending Markets in Germany

In developing and transition economies, microlending has become an effective instrument for providing micro businesses with the necessary financial resources to launch operations. In the industrialized countries, with their highly developed banking systems, however, there has been ongoing debate on the question of whether an uncovered demand for microlending services exists. The present pilot study explores customer preferences for microlending products in Germany. Among the interviewed business owners, 15% reported revolving funding needs and an interest in microloans. We find that potential recipients of microloan products are retail business owners, foreign business owners, and persons who had previously received private loans. Furthermore, financial products should feature rapid access to short-term loans.

Discussion Paper Nr. 903

Juni 2009

Tilman Brück, Cathérine Müller

Comparing the Determinants of Concern about Terrorism and Crime

Both crime and terrorism impose costs onto society through the channels of fear and worry. Identifying and targeting groups which are especially affected by worries might be one way to reduce the total costs of these two types of insecurity. However, compared to the drivers of the fear of crime, the determinants of concerns regarding global terrorism are less well known. Using nationally representative survey data, we analyse and compare the individual determinants of concern about global terrorism and crime, and show that worries about terrorism are driven by similar determinants as those about crime, which could have important policy implications. We furthermore provide an insight into the structure of the determinants of concerns regarding other public and private goods.

Discussion Paper Nr. 904

Juni 2009

Anne Busch, Elke Holst

Glass Ceiling Effect and Earnings: The Gender Pay Gap in Managerial Positions in Germany

Although there are a variety of studies on the gender pay gap, only a few relate to managerial positions. The present study attempts to fill this gap. Managers in private companies in Germany are a highly selective group of women and men, who differ only marginally in their human capital endowments. The Oaxaca/Blinder decomposition shows that the gender pay gap in the gross monthly salary can hardly be explained using the human capital approach. Adding variables on gender-specific labor market segregation and dimensions of the household and family to the model allows more than two-thirds of the gender pay gap to be explained. However, taking selection effects in a managerial position into account (Heckman correction), the proportion explained decreases to only one-third. This reveals the real extent to which women are disadvantaged on the labor market. In addition, we observe not only that the wages in typical women's jobs are lower than in typical men's jobs but also that women are paid less than men in typical women's jobs. The two-thirds of the gender pay gap that remain unexplained represent the unobserved heterogeneity. This includes, for example, general societal and cultural conditions as well as structures and practices on the labor market and in companies that subject women to pay discrimination and pose an obstacle to them breaking the glass ceiling.

Discussion Paper Nr. 905

Juni 2009

Vassilios Babalos, Guglielmo Maria Caporale, Nikolaos Philippas

Evaluating Greek Equity Funds Using Data Envelopment Analysis

This study assesses the relative performance of Greek equity funds employing a non-parametric method, specifically Data Envelopment Analysis (DEA). Using an original sample of cost and operational attributes we explore the effect of each variable on funds' operational efficiency for an oligopolistic and bank-dominated fund industry. Our results have significant implications for the investors' fund selection process since we are able to identify potential sources of inefficiencies for the funds. The most striking result is that the percentage of assets under management affects performance negatively, a conclusion which may be related to the structure of the domestic stock market. Furthermore, we provide evidence against the notion of funds' mean-variance efficiency.

Discussion Paper Nr. 906

Juli 2009

Dominika Kalinowska, Karl W. Steininger

Car Road Charging: Impact Assessment on German and Austrian Households

The authors apply a computable general equilibrium (CGE) modeling framework to carry out a two-country comparison for Austria and Germany assessing the impact of road charging (RC). The pricing policy measure is introduced for the private motorized transport mode and applies to the overall road network. To derive and compare distributional effects of passenger car RC, the mode-specific travel demand of private households is integrated into the CGE model. Furthermore, the modeling framework accounts for different household categories with respect to disposable net income and the corresponding travel demand profiles introduced in terms of behavioral mobility parameters as well as household travel expenditures. Comparing the country-specific results, we find country-specific differences in the impact of RC on household categories, as well as similarities. The differences that we find indicate the importance of particular parameters for the evaluation of infrastructure pricing policy reforms. We can relate differences to prevalent country-specific differences in sociodemographic characteristics, land use structure, territorial population distribution, as well as macroeconomic indicators. To add substance to the two-country impact assessment, a sensitivity analysis is carried out, introducing different RC revenue use schemes. We find differences in distributional effects under equity concerns to be closely related to the revenue use pattern as well as to country- and household-specific travel demand profiles.

Discussion Paper Nr. 907

Juli 2009

Amelie Constant, Klaus F. Zimmermann

Work and Money: Payoffs by Ethnic Identity and Gender

Upon arrival in the host country, immigrants undergo a fundamental identity crisis. Their ethnic identity being questioned, they can be classified into four states – assimilation, integration, separation and marginalization. This is suggested by the ethnosizer, a newly established measure to parameterize a person's ethnic identity, using individual information on language, culture, societal interaction, history of migration, and ethnic self-identification. In what state individuals end up varies among immigrants even from the same country. Moreover, the quest for ethnic identity affects women and men differentially. This paper contends that ethnic identity can significantly affect the attachment to and performance of immigrants in the host country labor market, beyond human capital and ethnic origin characteristics. Empirical estimates for immigrants in Germany show that ethnic identity is important for the decision to work and significantly and differentially

affects the labor force participation of men and women. Women who exhibit the integrated identity are more likely to work than women who are German assimilated; this does not hold for men. However, once we control for selection in the labor market and a slew of individual and labor market characteristics, ethnic identity does not significantly affect the earnings of men or women immigrant workers.

Discussion Paper Nr. 908

Juli 2009

Guglielmo Maria Caporale, Luca Onorante, Paolo Paesani

Inflation and Inflation Uncertainty in the Euro Area

This paper estimates a time-varying AR-GARCH model of inflation producing measures of inflation uncertainty for the euro area, and investigates the linkages between them in a VAR framework, also allowing for the possible impact of the policy regime change associated with the start of EMU in 1999. The main findings are as follows. Steady-state inflation and inflation uncertainty have declined steadily since the inception of EMU, whilst short-run uncertainty has increased, mainly owing to exogenous shocks. A sequential dummy procedure provides further evidence of a structural break coinciding with the introduction of the euro and resulting in lower long-run uncertainty. It also appears that the direction of causality has been reversed, and that in the euro period the Friedman-Ball link is empirically supported, implying that the ECB can achieve lower inflation uncertainty by lowering the inflation rate.

Discussion Paper Nr. 909

Juli 2009

Nicolas R. Ziebarth

**"Do I Really Need to Go to Rehab? I'd Say No, No, No."
Estimating Price Elasticities of Convalescent Care Programs**

This study is the first to estimate the price elasticities of demand for both medical rehabilitation programs and treatment at health spas. In Germany, the Statutory Health Insurance (SHI) covers both forms of therapy if administered in authorized medical facilities on referral from a physician. While health resort stays are prescribed to recover from general symptoms of poor health and are preventive in character, medical rehabilitation implies recovering from a specific illness or accident. From 1997 onwards, the German government more than doubled the copayments for both types of health care services from DM 12 (€ 6.14) to DM 25 (€ 12.78) per day for those insured under the SHI. Using longitudinal microdata from the German Socio-Economic Panel Study (SOEP), this exogenous price variation allows us to study the causal effects on demand, since we have a sound control group available. The data suggest that pull-forward effects in 1996 accounted for up to one-fifth of the subsequent decrease in demand. Taking this anticipation effect into account, we show that the reform induced a decrease in total demand of about 20 percent. We estimate the price elasticity for rehabilitation programs that aim at preventing work incapacity to be about -0.15 , whereas the elasticity for rehabilitation programs for recovery from work accidents lies around -0.30 . In contrast, the price elasticity for treatment at health spas is elastic and lies between -1 and -2.5 .

Discussion Paper Nr. 910

Juli 2009

Google-Arbeitsmarkt-Indikator September 2009

Auch im September kein Krisenzeichen

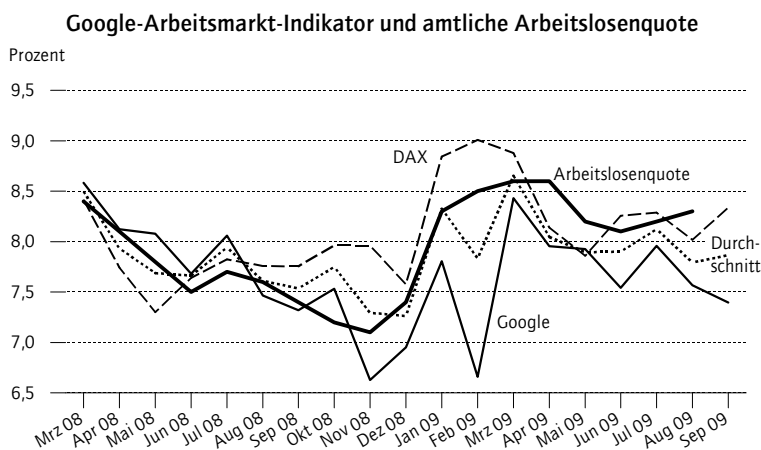
Der deutsche Arbeitsmarkt ist weiterhin in hohem Maße krisenresistent. Diese vom DIW Berlin und dem Bonner Institut für die Zukunft der Arbeit (IZA) anhand des Google-Arbeitsmarkt-Indikators prognostizierte Tendenz wird von den offiziellen Arbeitsmarktzahlen für den Monat August bestätigt. Zwar ist die Arbeitslosigkeit nicht zurückgegangen, ihr Anstieg fiel jedoch mit nur 9 000 zusätzlichen Arbeitslosen sehr moderat aus. Auch für September sagt das Google-Modell auf Basis der neuesten Daten eine eher ruhige Arbeitsmarktentwicklung voraus. Zwar ist – saisonunüblich – von einem weiteren leichten Anstieg der Arbeitslosenquote auszugehen. Das Prognosemodell widerspricht dennoch unverändert anderen, lange geäußerten Einschätzungen, denen zufolge ein drastischer Anstieg der Arbeitslosigkeit bevorstehe. Der Arbeitsmarkt trotz bislang in bemerkenswerter Weise den Folgen der Wirtschaftskrise. „Dies ist auch ein Verdienst der Arbeitsmarktpolitik der großen Koalition, die mit der Ausweitung der Kurzarbeit richtig reagiert hat“, sagte DIW-Präsident Klaus F. Zimmermann. „Die Stabilität des Arbeitsmarkts resultiert darüber hinaus sehr wesentlich aus den Reformerfolgen der jüngeren Vergangenheit.“

Übliche Kündigungsfristen von drei Monaten, längerfristige Jobgarantien in zahlreichen Unternehmen und die vielerorts geschlossenen Beschäftigungspakte lassen erwarten, dass es bis zum Jahresende allenfalls zu einem moderaten Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland kommen wird. Die von vielen vorschnell erwartete Explosion auf vier Millionen Arbeitslose wird es in diesem Jahr nicht geben.

Der Google-Indikator sagt, ausgehend von seinem Prognosewert für den Monat August, einen leichten Rückgang der Arbeitslosigkeit im September voraus, während der DAX in die gegenteilige Richtung weist. Im Mittelwert beider Prognosen ergibt sich eine stagnierende bis leicht ansteigende Arbeitslosenquote. Auch wenn dies eine saisonunübliche Entwicklung anzeigt, ist aus heutiger Sicht davon auszugehen, dass der Arbeitsmarkt der Wirtschaftskrise weiter trotzen wird.

Das Google-Arbeitslosigkeitsbarometer verwendet Google-Daten über die Internetsuchaktivität zu arbeitsmarktrelevanten Suchbegriffen und speist diese in ein ökonometrisches Modell ein, das verschiedene Prognosevarianten beinhaltet. Vorrangiges Ziel der Arbeiten an diesem alternativen Indikator ist es, der Politik ein Instrument an die Hand zu geben, das als Frühwarnsystem schneller als andere Indikatoren zuverlässigen Aufschluss über Trends der Arbeitsmarktentwicklung gibt.¹

¹ Zur Methodik vgl. Askatas, N., Zimmermann, K.F.: Sommerpause bei der Arbeitslosigkeit: Google-gestützte Prognose signalisiert Entspannung. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 33/2009.



© DIW Berlin 2009

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. Alexander Kritikos
 Prof. Dr. Viktor Steiner
 Prof. Dr. Gert G. Wagner
 Prof. Dr. Christian Wey

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
 Carel Mohn

Redaktion

Tobias Hanraths
 PD Dr. Elke Holst
 Susanne Marcus
 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 Stabs-
 abteilung Kommunikation des DIW
 Berlin (kundenservice@diw.de)
 zulässig.

Gedruckt auf
 100 Prozent Recyclingpapier.



Schüssler 2008

Die Kreditklemmen-Verhinderer verheddern sich

von Klaus F. Zimmermann*

Mit der Erholung der Wirtschaft weltweit verschieben sich die Aufgaben des Krisenmanagements der Politik: Vom Design der Finanzmarktarchitektur, dem Fluten der Geldmärkte und der Mobilisierung von Steuermitteln zur Konjunkturerholung hin zum Austrocknen der Liquiditätsseen bei den Banken bis zum Verhindern einer Verschuldungsspirale bei der öffentlichen Hand. Diese Verschuldung könnte nach einer möglicherweise nicht zu verhindernden Kreditklemme weltweit schließlich zu massiver Inflation führen.

Dieses Szenario geht so: Die Banken horten weltweit Liquidität, das ihnen die Zentralbanken angesichts der Krise quasi unbegrenzt zur Verfügung gestellt haben. Nur zögerlich nutzen sie es zur Kreditvergabe, die durch protektionistische Rückzüge der Banken aus ihrem internationalen Geschäft weiter geschwächt wird. Gleichzeitig tritt wegen der konjunkturbedingten Haushaltslöcher und der immensen Konjunkturpakete der Staat als massiver Nachfrager nach Krediten auf. Eine Kreditklemme droht, die den Aufschwung abbremsen kann. Das zwingt die Zentralbanken Amerikas und Englands bereits heute dazu, direkt Anleihen von Unternehmen und Staatspapiere zu kaufen. Die Europäische Zentralbank könnte schon bald folgen. Dieses „Gelddrucken“ bereitet langfristig den Boden für Inflation. Wenn der Staat gleichzeitig versucht, als Konkurrent der Unternehmen am Kapitalmarkt und als ihr Kreditgeber (wie angekündigt über die Kreditanstalt für Wiederaufbau) aufzutreten, dann verwickelt er sich weiter in unauflösbare konzeptionelle Widersprüche.

Die sich abzeichnende Staatsverschuldung ist gigantisch. Nach gegenwärtiger Rechnung ist in wenigen Jahren ein Anstieg der Verschuldungsquote von zuletzt gut 60 Prozent auf über 80 Prozent des Bruttoinlandsprodukts möglich. Die bei Erholung der Konjunktur zu erwartenden steigenden Zinszahlungen werden die öffentlichen Haushalte erdrücken. Auch bei normaler Konjunktur wird mit strukturellen Defiziten von weit über 50 Milliarden Euro pro Jahr zu rechnen sein. Massive Steuererhöhungen sind deshalb mittelfristig nötig.

Für den Budgetausgleich wird gleich in welchem Szenario spätestens ab 2011 drastisch gespart werden müssen. Das wird dort nötig sein, wo es frei zugreifbare Mittel gibt, ganz gleich ob das sinnvoll ist. Die bittere Realität wird also bedeuten, dass eher bei Hochschulen und Kindergärten als bei überflüssigem Personal und Subventionen gespart wird. Da ist es allemal besser zu hinterfragen, ob nicht bei sich rasch erholender Konjunktur auf einen Teil der Konjunkturprogramme verzichtet werden kann. Viele Maßnahmen waren konzeptionslos zusammengeschustert, der Gutteil ist noch nicht einmal auf den Weg gebracht. Der Bundesfinanzminister fordert deshalb die internationale Vereinbarung von Ausstiegskriterien aus den Konjunkturprogrammen. Recht hat er und er verdient dafür nachhaltige Unterstützung.

* Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann ist Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).