ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schulemann, Olaf

Research Report

Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung: Ein Irrweg

KBI Schrift, No. 112

Provided in Cooperation with:
DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

Suggested Citation: Schulemann, Olaf (2012) : Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung: Ein Irrweg, KBI Schrift, No. 112, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/59008

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Karl-Bräuer-Institut des
Bundes der Steuerzahler

Heft 112

Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung

– ein Irrweg

Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung

– ein Irrweg

Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung

– ein Irrweg

Dr. Olaf Schulemann

Karl-Bräuer-Institut
des Bundes der Steuerzahler e.V.
Berlin

Mai 2012

Herausgegeben vom Karl-Bräuer-Institut
des Bundes der Steuerzahler e.V.
Hersteller: Dinges & Frick GmbH, Wiesbaden
ISSN 0173-3397

Geleitwort

Die Konsolidierung der maroden Staatshaushalte ist heute mehr denn je das Gebot der Stunde. Das wussten wir schon vor der Europäischen Staatsschuldenkrise, doch gerade diese zeigt die Grenzen der Staatsverschuldung auf besonders drastische Weise. Wie kann aber jetzt eine nachhaltige Sanierung der öffentlichen Haushalte gelingen? Theoretisch sind zwei Vorgehensweisen denkbar, nämlich entweder eine Ausweitung der Steuereinnahmen oder eine Reduzierung der Ausgaben. In der Praxis erwies sich indes gerade die erste Variante weitestgehend als bloße Theorie. Jede Steuermehreinnahme – und davon gab es in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland einige – wurde durch ein noch stärkeres Ausgabenwachstum wieder aufgezehrt. Es scheint nahezu ein Naturgesetz zu sein, dass in Demokratien höhere Steuereinnahmen früher oder später Ausgabenausweitungen nach sich ziehen. Das gilt, wie die vorliegende Studie zeigt, nicht nur in Deutschland, sondern auch für andere demokratische Staaten. Eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung gelang in diesen Staaten immer nur dann, wenn die Ausgaben deutlich gesenkt wurden. Einnahmeseitige Maßnahmen waren hingegen nur von kurzfristigem Erfolg. Die Konsequenz dieser Beobachtung liegt auf der Hand: Genauso, wie der Missbrauch der Staatsverschuldung in Zukunft durch eine verfassungsrechtliche Schuldenbremse verhindert wird, muss der übermäßige Zugriff der Politik auf das Einkommen der Bürger durch eine Abgabenbremse unterbunden werden. Ein wichtiger Teil einer solchen Abgabenbremse ist dabei die Vermeidung von heimlichen Steuererhöhungen durch einen Einkommensteuertarif „auf Rädern“. Wie die aktuelle Entwicklung zeigt, sind es gerade diese Steuermehreinnahmen, die der Bundesregierung einen Konsolidierungskurs ermöglichen, ohne wesentliche Einsparungen bei den Staatsausgaben vorzunehmen. Dabei sollten die schlechten Erfahrungen mit dieser Strategie aus dem letzten Jahrzehnt ein warnendes Beispiel sein. Bereits zweimal hatte sich ein Bundesfinanzminister auf sprudelnde Einnahmen verlassen und auf Einsparungen weitestgehend verzichtet. Und zweimal ist diese Strategie kläglich gescheitert. Offenbar muss der Politik nach der Verschuldung nun auch die Steuerschraube aus der Hand genommen werden, bevor die Konsolidierung endlich da beginnt, wo sie beginnen muss: auf der Ausgabenseite.

Berlin, im Mai 2012 Dr. Karl Heinz Däke

Inhaltsübersicht

1 Einführung 1

2 Haushaltskonsolidierung, Staatsausgaben und -einnahmen 5

2.1 Ausgabensenkung oder Einnahmeerhöhung? Internationale Erfahrungen 5

2.2 Einnahmen und Ausgaben in Deutschland 11

2.3 Aktuelle Konsolidierungsstrategien – Rückfall in alte Muster? 18

3 Der Bedarf für eine Abgabenbremse 31

3.1 Fiskalische Restriktionen zur Begrenzung der Staatsausgaben 31

3.2 Indirekte Begrenzung der Staatsausgaben durch Dämpfung der Abgaben 33

3.3 Ausweichen auf Verschuldung unterbinden 35

3.4 Mögliche Elemente einer Abgabenbremse 37

4 Fazit 45

Anhang 47

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Beitrag von Ausgaben- und Einnahmenmaßnahmen zur Haushaltskonsolidierung 8
Abbildung 2: Steuereinnahmen und Ausgaben des Bundes 1975-2015 in Mio. Euro 13
Abbildung 3: Steuereinnahmen und Ausgaben des Bundes 1992-2015 in Prozent zum Vorjahr 14
Abbildung 4: Einnahmen, Steuereinnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften (konsolidiert) 1991-2011 in Mrd. Euro 15
Abbildung 5: Differenzen zwischen linearem Trend und tatsächlichen Ausgaben bzw. Steuereinnahmen (Risiduen) in Mrd. Euro 17
Abbildung 6: Finanzplanung des Bundes für Ausgaben und Steuereinnahmen für die Jahre 2011 bis 2015 (Finanzplan 2011) und Eckpunkte Finanzplan 2012 in Mrd. Euro..... 20
Abbildung 7: Nettokreditaufnahme des Bundes für die Jahre 2012-2016 gemäß Eckwertebeschluss der Bundesregierung 2012 in Mrd. Euro..... 21
Abbildung 8: Nettokreditaufnahme des Bundes für die Jahre 2002-2006 – Soll gem. Finanzplan 2002 und tatsächl. Ist in Mrd. Euro..... 24
Abbildung 9: Ausgaben und Steuereinnahmen für die Jahre 2002 bis 2006 gem. Finanzplan 2002 und tatsächl. Ist in Mrd. Euro 25
Abbildung 10: Nettokreditaufnahme des Bundes für die Jahre 2007-2011 – Soll gem. Finanzplan 2007 und tatsächl. Ist in Mrd. Euro..... 27
Abbildung 11: Ausgaben und Steuereinnahmen für die Jahre 2007 bis 2011 gem. Finanzplan 2007 und tatsächl. Ist in Mrd. Euro 28
Abbildung 12: Beispiel heimliche Steuererhöhung und Korrektur des Einkommensteuertarifs..... 40
Abbildung 13: Staatsverschuldung in Deutschland 1950-2011 in Mrd. Euro..... 49
Abbildung 14: Staatsverschuldung in Deutschland 1950-2011 in % des BIP..... 49
Abbildung 15: Steuereinnahmen und Ausgaben des Bundes 1991-2015 in % des BIP... 50
Abbildung 16: Steuereinnahmen und Ausgaben des Bundes 1992-2015 in % des BIP - Veränderung zum Vorjahr 50

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Veränderungen von Einnahmen und Ausgaben bei nachhaltiger und nicht-nachhaltiger Konsolidierung in Prozent des BIP 7
Tabelle 2: Steuereinnahmen, Ausgaben und gesamte Einnahmen der Gebietskörperschaften (konsolidiert), 1991-2011 51

1 Einführung

Der Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte in Deutschland ist unbestritten.[1] Der gesamtstaatliche Schuldenstand überstieg zum Jahresende 2010 erstmalig die 2-Billionen-Euro-Grenze.[2] Das entsprach mehr als 80 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und lag damit weit über dem Maastricht-Kriterium von 60 % des BIP.[3] Die in der Literatur als eine kritische Höhe der Staatsverschuldung angesehene Schuldenquote von über 90 % des BIP, ab der zunehmend negative Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten sind,[4] ist damit bereits bedenklich nahe gerückt. Es ist deshalb vordringlich, die im Prinzip seit den 70er Jahren stetig aufwachsende Staatsverschuldung wirksam und dauerhaft zu begrenzen und die öffentlichen Haushalte wieder zum Ausgleich zu bringen.

Ein wichtiger Schritt zum Ziel nachhaltiger öffentlicher Finanzen in Deutschland war die Einführung der sogenannten Schuldenbremse in das Grundgesetz im Jahr 2009.[5] Sie sieht prinzipiell bei normaler Konjunkturlage ausgeglichene Haushalte vor.[6] Zwar gelten diese Regeln für den Bund erst ab 2016 und für die Bundesländer sogar erst ab 2020, es

1 Für eine übersichtliche Zusammenfassung der Nachteile hoher Staatsverschuldung siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, Heft 59 der Schriftenreihe, Wiesbaden 1986 oder vgl. *W. Fuest*, Der lange Marsch: das Wagner'sche Gesetz und die Expansion der Staatsverschuldung, in: Institut der deutschen Wirtschaft, Politik ohne Geld. Was trotz knapper öffentlicher Kassen getan werden kann, Köln 2011, S. 49ff., *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, Gutachten, Berlin 2008, Kapitel II.

2 Vgl. *Deutsche Bundesbank*, Maastricht-Schuldenstand 2010: 2,08 Billionen Euro beziehungsweise 83,2 % des BIP, Pressenotiz v. 13.04.2011. Darin noch nicht enthalten sind die immensen Zahlungsverpflichtungen des Staates in den kommenden Jahren, beispielsweise für Pensionen. Diese sogenannte implizite oder verdeckte Staatsverschuldung beträgt ein Vielfaches des ausgewiesenen Defizits.

3 Aller Voraussicht nach wird diese Quote 2011 wieder knapp unter 80 % betragen, gleichwohl auf einem hohen Niveau bleiben.

4 Vgl. *C. M. Reinhart* und *K. S. Rogoff*, Growth in a Time of Debt, in: American Economic Review, Volume 100, No. 2, 2010, S. 573 ff.

5 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91 c, 91 d, 104 b, 109, 109 a, 115, 143 d) v. 29.7.2009, BGBl. I S. 2248 ff., siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Schuldenverbot für Bund und Länder. Anmerkungen und Vorschläge zu den Empfehlungen der Föderalismuskommission II, Sonderinformation Nr. 58, Berlin 2009.

6 Für den Bund gilt, dass er sich konjunkturunabhängig bis 0,35 % des BIP pro Jahr verschulden darf. Vgl. Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG.

ist indes ein Gebot der Vernunft, die Rückführung der Defizite faktisch bereits heute zu beginnen. Denn der Bund und die meisten Länder haben einen derart hohen Konsolidierungsbedarf, dass ein konjunkturgerechter Abbau des Defizits binnen eines Jahres unrealistisch scheint. Ganz zu schweigen von der Unsicherheit über die Entwicklung zukünftiger Konjunktur- und Haushaltsbedingungen, durch die allein sich schon ein Warten auf die „letzte Sekunde“ verbieten sollte.

Folgerichtig schreibt das Begleitgesetz zur Schuldenbremse[7] entsprechende Anpassungsmaßnahmen für die erwähnten Übergangszeiten vor. Die Notwendigkeit eines schleunigen Abbaus der laufenden Defizite gilt insbesondere für den Bundeshaushalt. Und zwar weil für diesen nicht nur die kürzere Frist gilt, sondern auch aufgrund der Haushaltsrisiken durch die geplanten „Rettungspakete“ im Zuge der europäischen Staatsschuldenkrise.[8]

Die zentrale Frage ist in dieser Situation, wie eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung gelingen kann. Prinzipiell sind zwei Wege möglich: eine Ausweitung der Staatseinnahmen oder eine Eindämmung der Staatsausgaben. Die Bundesregierung befindet sich zurzeit (noch) im Rahmen des (selbst) vorgegebenen Defizitabbaupfads. Dies ist indes weniger den eigenen Konsolidierungsbemühungen, als viel mehr vor allem zwei Tatbeständen geschuldet. Zum einen hat sie sich einen gegenüber der Intention der Schuldenbremse leichteren Anpassungspfad vorgegeben.[9] Zum anderen profitiert die Regierung vom derzeit ungebrochenen Einnahmenwachstum. Die jüngste Steuerschätzung vom November 2011 weist bereits für 2011 die höchsten Steuereinnahmen seit Bestehen der Bundesrepublik aus – sowohl für den staatlichen Gesamthaushalt als auch für den Bund. Auch für die nächsten Jahre wird ein stetiges Einnah-

7 Vgl. Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform v. 10.8.2009, BGBl. I S. 2702

8 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Von der Wirtschafts- in die Haftungsunion – Bisherige Fehlentwicklungen und aktuelle Handlungsoptionen, Sonderinformation Nr. 64, 2011.

9 Vgl. *Deutsche Bundesbank*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2011“ (Haushaltsbegleitgesetz 2011 – HbeglG 2011), 4.10.2010, S. 2 ff.

menwachstum vorausgesagt.[10] Gleichzeitig werden substanzielle Einsparungen unterlassen.[11] Im Gegenteil, die konsumtiven Ausgaben des Staates wuchsen 2011 mit einer Rate von 2,4 Prozent sogar stärker als im Durchschnitt der letzten Jahre.[12] Das noch im Jahr 2011 angekündigte „Sparpaket" wird nur schleppend umgesetzt. Von den für 2012 geplanten Einsparungen in Höhe von 19 Mrd. Euro werden voraussichtlich nur 8,9 Mrd. Euro, also nicht einmal die Hälfte, realisiert werden.[13] Offensichtlich versucht die Regierung zurzeit eine Konsolidierung fast ausschließlich über die Einnahmenseite.[14]

Diese Strategie ist nicht ungefährlich. In der empirischen Literatur, die sich mit dem Problem der Konsolidierung in entwickelten Staaten beschäftigt, herrscht die Erkenntnis vor, dass steigende Einnahmen unter Umständen regelrecht Gift für eine nachhaltige Konsolidierung sein können. Diese Beobachtung lässt sich auch in Deutschland machen. Betrachtet man die Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben der letzten Jahrzehnte, so ist auffällig, dass sich die Ausgaben in der Regel mit leichter Verzögerung parallel zu den jeweiligen Einnahmen entwickeln. Einer Erhöhung der Einnahmen folgt eine Erhöhung der Ausgaben bzw. sinkenden Einnahmen folgen tendenziell sinkende Ausgaben. Wenn aber einer Erhöhung der Einnahmen mittelbar die Ausgaben folgen, dann kann eine Konsolidierung des Haushalts durch eine Anspannung der Einnahmen nicht gelingen. Dementsprechend ist es bedenklich, wenn sich sowohl die aktuelle Bundesregierung fast ausschließlich auf das momen-

10 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Ergebnisse der Steuerschätzung vom 2. - 4. November 2011, Monatsbericht des BMF, November 2011, S. 36ff.

11 Vgl. *Deutsche Bundesbank*, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, November 2011, S. 69.

12 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden 2011, Ziff. 180.

13 Vgl. *Institut der deutschen Wirtschaft*, Eckpunkte des Bundeshaushalts 2013. Deutschland ohne Schulden – aber wie?, Kurzstudie für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln 2012.

14 Das bestätigen auch die jüngsten Planungen für das Jahr 2013, Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2013 und zum Finanzplan 2012 bis 2016 sowie zum Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds", März 2012, http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_154368/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt__2013/21-03-2012-Eckwertebeschluss-anl,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (heruntergeladen am 11.04.2012).

tane Einnahmenwachstum verlässt, als auch die Oppositionsparteien ein solches bei ihren alternativen Plänen voraussetzen und sogar noch eine Erhöhung der Steuern fordern.[15] Wenn Steuererhöhungen langfristig Ausgabenwachstum auslösen, dann bleibt nachfolgenden Generationen nicht viel mehr als ein höheres Belastungsniveau und ein aufgeblähter Staatshaushalt. Aus diesem Grund rückt im Folgenden die Frage in den Fokus, wie eine Disziplinierung des Ausgabeverhaltens der Politik gelingen kann. Denn im Umkehrschluss liegt die Vermutung nahe, dass die Begrenzung der Einnahmen einen gewissen Druck auf das Ausgabegebaren des Staates entfalten kann.

15 Vgl. *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, Fortschritt und Gerechtigkeit: Wirtschaftlicher Erfolg, solide Finanzen und sozialer Zusammenhalt, Parteitagsbeschluss Nr. 53 vom 06.12.2011, *Bündnis90/Die Grünen*, Solide, solidarisch, Grün: Unsere Haushalts- und Finanzpolitik, Beschluss auf der 33. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz, 25. - 27. November 2011.

2 Haushaltskonsolidierung, Staatsausgaben und -einnahmen

2.1 Ausgabensenkung oder Einnahmeerhöhung? Internationale Erfahrungen

Es ist eine in der Literatur viel diskutierte Frage, ob eine Haushaltskonsolidierung besser über die Senkung der Ausgaben oder über die Anhebung der Einnahmen gelingen kann. Von Interesse ist dabei nicht die kurzfristige Senkung des Defizits, sondern eine nachhaltige Konsolidierung. Nachhaltig ist eine Haushaltskonsolidierung nur dann, wenn sie sowohl von ihrem Umfang her eine substanzielle Reduzierung der (Neu-) Verschuldung erreicht, als auch von einer gewissen Dauer ist, also langfristig die Schuldenlast senkt. Verschiedene empirische Untersuchungen deuten dabei weitgehend darauf hin, dass eine nachhaltige Konsolidierung eher über die Ausgaben- als über die Einnahmenseite möglich ist.
So kommt beispielsweise die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in ihrer Reihe „Economic Outlook" zu dem Schluss:

" […] OECD-Arbeiten liefern eine Reihe von Argumenten und empirische Erkenntnisse für die Vermutung, **dass Konsolidierung**, die **durch Kürzungen der primären Ausgaben** wie beispielsweise staatliche Konsumausgaben und Sozialtransfers vorgenommen wird, wahrscheinlich **erfolgreicher zur Reduzierung von Defiziten beiträgt als Konsolidierung über Steuererhöhungen** […]"[16]

Die Wirksamkeit von Ausgabensenkungen zum Zweck einer nachhaltigen Konsolidierung wurde insbesondere in verschiedenen Untersuchungen von Alesina nachgewiesen.[17] In einer jüngeren Studie untersuchen Alesina und Ardagna Daten der fiskalischen und makroökonomischen

16 *OECD*, Fiscal Consolidation: Requirements, Timing, Instruments and Institutional Arrangements, Economic Outlook No. 88, 2010, S. 239 (Eigene Übersetzung und eigene Hervorhebung). Vgl. auch *OECD*, Fiscal Consolidation: Lessons from past Experience, Economic Outlook No. 81, 2007, S. 29ff.

17 Vgl. bspw. *A. Alesina, R. Perotti*, Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, NBER Working Papers 5730, 1996, *A. Alesina, S. Ardagna*, Tales of Fiscal Adjustment, in: Economic Policy, Vol. 13, 1998, S. 487-545.

Entwicklung aus OECD-Ländern[18] in den Jahren 1970-2007. [19] Innerhalb dieser Daten wurden in den jeweiligen Staaten alle Zeiträume ermittelt, in denen der Haushalt deutlich konsolidiert wurde. Als Phase mit einer deutlichen Haushaltskonsolidierung werden solche Jahre definiert, in denen das konjunkturell bereinigte Primärdefizit[20] um mindestens 1,5 Prozent des BIP reduziert wurde. Im betrachteten Datensatz finden sich nach dieser Definition insgesamt 107 solcher Konsolidierungsjahre in 19 verschiedenen Staaten.[21]

Die erfolgreiche Reduzierung des Defizits während eines Jahres sagt indes wenig über die Nachhaltigkeit der Konsolidierung aus. Steigt das Defizit etwa im Folgejahr wieder an, war die Konsolidierung offensichtlich nicht erfolgreich im Sinne der Nachhaltigkeit. Als Kriterium für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung gilt bei *Alesina* und *Ardagna* deshalb, dass die kumulierte Absenkung der Schuldenquote[22] drei Jahre nach Beginn der Konsolidierungsphase mehr als 4,5 Prozentpunkte beträgt. Diesem Kriterium entsprachen von den 107 Konsolidierungsjahren im betrachteten Zeitraum insgesamt 17 Perioden in 10 verschiedenen Staaten.[23]

Bemerkenswert beim Vergleich der erfolgreichen bzw. nachhaltigen mit den erfolglosen bzw. nicht-nachhaltigen Konsolidierungsphasen ist der Anteil der Ausgaben- bzw. Einnahmenpolitik an der Konsolidierung. In

18 Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Großbritannien und USA.

19 Die Daten stammen aus der OECD Economic Outlook Database No, 84. Vgl. *A. Alesina, S. Ardagna*, Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus spending, NBER Working Paper 15838, Cambridge 2009. Siehe auch *A. Alesina*, Fiscal adjustments: lessons from recent history, Prepared for the Ecofin meeting in Madrid April 2010, http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/files/Fiscal%2BAdjustments_lessons.pdf.

20 Das Primärdefizit entsprich dem Budgetdefizit abzüglich der Zinsausgaben für den Schuldendienst.

21 Vgl. *A. Alesina, S. Ardagna*, Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending (Fn. 19), S. 8. Mit zwei Perioden ist dabei auch Deutschland vertreten, und zwar mit den Jahren 1996 und 2000.

22 Die Schuldenquote ist die Relation der Schulden zum BIP.

23 Hier sind die beiden Konsolidierungsphasen in Deutschland nicht zu finden. In beiden Jahren waren außerordentliche Ereignisse für den kurzfristigen Konsolidierungserfolg verantwortlich. Dem Jahr 1996 war die Übernahme der Schulden aus der deutschen Einheit vorangegangen, die statistisch als einmalige Ausgabenerhöhung zu Buche schlug. Die Rückführung des Defizits im Jahr 2000 ist vor allem den einmalig anfallenden Einnahmen für die UMTS-Lizenzen geschuldet.

den erfolgreichen Perioden sind die Ausgaben durchschnittlich um zwei Prozent des BIP gesenkt worden, gleichzeitig lässt sich ein Rückgang der Staatseinnahmen um gut ein halbes Prozent des BIP feststellen. Das bedeutet, dass die betrachteten nachhaltigen Haushaltskonsolidierungen nicht nur faktisch *ausschließlich* über Ausgabensenkungen erreicht wurden, sondern darüber hinaus die Einnahmen im Durchschnitt aller Beobachtungen sogar gesenkt wurden. Im Gegensatz dazu wurden bei den beobachteten nicht-nachhaltigen Konsolidierungsphasen die Einnahmen durchschnittlich um 1,41 % des BIP erhöht. Die Ausgaben wurden dabei nur um 0,72 % des BIP gesenkt, während die Ausgabenbegrenzung bei den nachhaltigen Konsolidierungsphasen dreimal so hoch war.[24] *Tabelle 1* fasst dieses Ergebnis zusammen.

Tabelle 1: Veränderungen von Einnahmen und Ausgaben bei nachhaltigen und nicht nachhaltiger Konsolidierung in Prozent des BIP

Konsolidierung	Veränderung der Ausgaben in % des BIP	Veränderung der Einnahmen in % des BIP
Nachhaltig	**-1,95%**	**-0,51%**
Nicht nachhaltig	**-0,72%**	**+1,41%**

Quelle: *A. Alesina, S. Ardagna*, Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending (Fn. 19), Table 5.

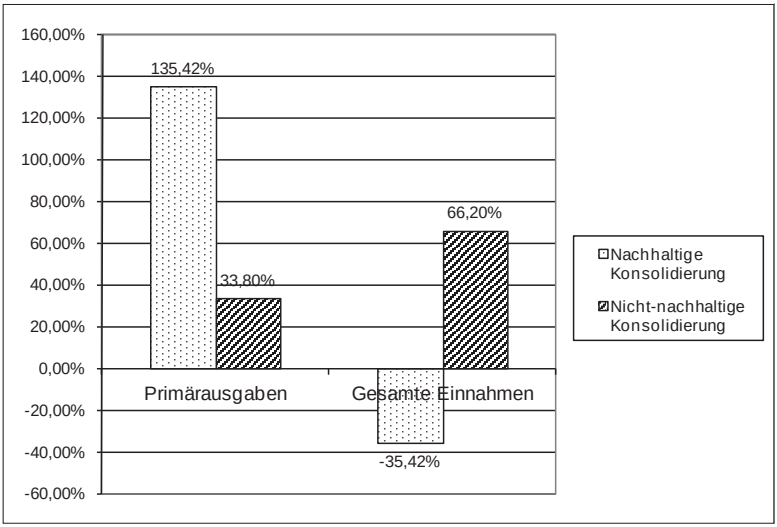
Den unterschiedlichen Beitrag von Ausgaben- und Einnahmenmaßnahmen zu den jeweils nachhaltigen bzw. nicht-nachhaltigen Haushaltskonsolidierungsphasen haben *Alesina* und *Ardagna* in ihrer Studie näher beleuchtet. Bei den beobachteten nachhaltigen Konsolidierungsphasen wurde der negative Beitrag der Einnahmensenkungen in Höhe von - 35,42 % durch die Ausgabensenkungen kompensiert, ihr Beitrag zur Konsolidierung entspricht folglich + 135,42 %. Per saldo wurden nach-

24 Vgl. *A. Alesina, S. Ardagna*, Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending (Fn. 19), S. 12f.

haltige Konsolidierungsphasen damit ausschließlich zu 100 % über Ausgabensenkungen bestritten. Die nicht-nachhaltigen Konsolidierungsphasen zeichneten sich hingegen dadurch aus, dass sie überwiegend durch Einnahmenerhöhungen gekennzeichnet waren. Diese trugen 66,20 % zur kurzfristigen Konsolidierung bei. Einen entsprechend geringeren Beitrag zur kurzfristigen Konsolidierung leisteten hier die Ausgabensenkungen mit 33,80 %.

Die Zusammensetzung von nachhaltigen und nicht-nachhaltigen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen zeigt *Abbildung 1*. In der Abbildung wird jeweils der Beitrag von Ausgaben- und Einnahmenänderungen in Prozent der gesamten Absenkung des Primärdefizits dargestellt. Positive Werte zeigen dabei Ausgabensenkungen bzw. Einnahmenerhöhungen an. Negative Werte entsprechend Ausgabenerhöhungen bzw. Einnahmensenkungen.

Abbildung 1: Beitrag von Ausgaben- und Einnahmenmaßnahmen zur Haushaltskonsolidierung



Quelle: In Anlehnung an *A. Alesina, S. Ardagna*, Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending (Fn. 19), Figure 3, S. 23.

Das vorliegende Ergebnis lässt sich zum Teil mit den Multiplikatoreffekten der jeweiligen Ausgaben- und Einnahmeinstrumente erklären. Insbesondere Steuererhöhungen wirken kontraktiv auf die Volkswirtschaft.[25] Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass wie in vielen entwickelten Staaten gerade auch in Deutschland die Steuerbelastung bereits stark angespannt ist,[26] so dass eine weitere Erhöhung besonders schädlich für die Volkswirtschaft wäre. Damit sind umgekehrt Steuersenkungen gerade in dieser Situation gut geeignet, das Wirtschaftswachstum zu stimulieren.

Staatsausgaben, abgesehen von Investitionsausgaben,[27] haben hingegen keinen derart deutlichen Multiplikatoreffekt.[28] Langfristige Untersuchungen zeigen sogar mehrheitlich einen negativen Effekt hoher Ausgabenniveaus.[29] Entsprechend wirkt sich eine Reduzierung von Ausgaben auch kaum schädlich auf das Wirtschaftswachstum aus. *Alesina* und *Ardagna* kommen deshalb zu dem Schluss, dass nicht nur das Ausmaß, sondern auch die Zusammensetzung einer Konsolidierungsmaßnahme entscheidend für deren nachhaltigen Erfolg ist. Bei einem Schwerpunkt auf Einnahmenerhöhungen befürchten die Autoren, dass Ausgabenerhöhungen den Konsolidierungseffekt auf längere Sicht wieder zunichtemachen. Als vorteilhaft wird hingegen ein Schwerpunkt auf die Senkung der Ausgaben und dabei insbesondere von Transfers, Personalausgaben und Subventionen angesehen.[30] Gerade bei der Entwicklung der Transfers stellen die beiden Wissenschaftler einen deutlichen Unterschied zwischen nachhaltigen und nicht nachhaltigen Konsolidierungsphasen heraus. Während bei nachhaltigen Haushaltskonsolidierungen die Transfers im Durchschnitt um 0,83 % des BIP zurückgegangen sind, stiegen sie bei den nicht nachhaltigen durchschnittlich um 0,4 % des BIP an.

25 So schätzen beispielsweise *Romer* und *Romer* für eine Steuererhöhung von einem Prozent des BIP eine Reduktion des Outputs in den folgenden drei Jahren von bis zu 3 %. Vgl. *C. D. Romer/ D. H. Romer,* The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates based on a new Maesure of Fiscal Shocks, NBER Workingpaper Nr. 13264, Cambridge, MA, 2007.

26 Siehe *Karl-Bräuer-Institut* des Bundes der Steuerzahler, Steuer- und Abgabenbelastung weiter angespannt, Sonderinformation Nr. 61, Berlin 2010.

27 Vgl. *A. Afonso, W. Ebert, L. Schuknecht, M. Thöne,* Quality of Public Finances and Growth, ECB Working Paper No. 438, 2005, S. 10f.

28 Vgl. *A. Alesina*, Discussion of "Consequences of Government Deficits and Debt", in: International Journal of Central Banking, Vol. 8, Supplement 1, 2012, S. 239f.

29 Vgl. m.w.N. *A. Afonso, W. Ebert, L. Schuknecht, M. Thöne,* Quality of Public Finances and Growth (Fn. 27), S. 22f.

30 Ebenda, S. 13f.

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen in der vorgenannten Studie decken sich mit der des *Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, der in einer Untersuchung im Jahresgutachten 2003/2004 als Kernbestandteil einer erfolgreichen Haushaltskonsolidierung ebenfalls vor allem die Reduzierung von staatlichen Verbrauchs- und Transferausgaben ermittelt hat.[31]

Eine ähnliche Untersuchung wie *Alesina* und *Ardagna* hat auch *Wagschal* vorgelegt.[32] In seiner 2006 erschienenen Studie werden ebenfalls die Haushaltspolitiken von OECD-Ländern untersucht, hier für den Zeitraum 1980-2005. Wegen des kleineren Datensatzes, aber auch wegen schärferer Anforderungen an das Vorliegen einer Konsolidierungsphase,[33] identifiziert *Wagschal* insgesamt nur 26 Konsolidierungsphasen. Als nachhaltig gelten davon 15 Phasen.[34] Beim Vergleich der Unterschiede zwischen den erfolgreichen und den erfolglosen Konsolidierungsphasen zeigt sich, dass nachhaltige Konsolidierungen durchweg durch eine deutliche Ausgabenkürzung geprägt waren. Die Einnahmen sind gegenüber der Reduzierung der Ausgaben verhältnismäßig geringer gestiegen oder sogar gesunken. Damit stellt auch *Wagschal* fest, dass eine nachhaltige Konsolidierung offensichtlich besser über Kürzungen auf der Ausgabenseite erreicht werden kann als über eine Erhöhung der Einnahmen.[35]

31 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/2004, Wiesbaden 2003, Ziff. 809.

32 Vgl. *U. Wagschal*, Erfolgreiche Budgetkonsolidierung im internationalen Vergleich, Gütersloh 2006.

33 *Wagschal* unterscheidet zwischen zwei verschiedenen Arten der Konsolidierung, die er Typ A und Typ B nennt. Als Kriterium für das Vorliegen einer Konsolidierungsphase nach Typ A gilt die Reduzierung der Primärdefizitquote über mindestens zwei aufeinander folgende Perioden um mindestens einen Prozentpunkt pro Jahr bei gleichzeitiger Verbesserung oder zumindest Konstanz der Schuldenquote. Eine Konsolidierung nach Typ B liegt vor, wenn ein Primärüberschuss von mindestens zwei Prozent des BIP im Durchschnitt über zwei Jahre vorliegt und die Schuldenquote in diesem Zeitraum um mindestens zwei Prozentpunkte pro Jahr sinkt. Dazu muss der gesamte Abbau der Schuldenquote in der Konsolidierungsphase mindestens zehn Prozentpunkte betragen. Vgl. *U. Wagschal*, Erfolgreiche Budgetkonsolidierung im internationalen Vergleich (Fn. 32), S. 16.

34 Als nachhaltig gelten bei *Wagschal* Konsolidierungsphasen, in denen die Schuldenquote drei Jahre nach Ende der Konsolidierung nicht höher ist als im letzten Jahr der Konsolidierungsphase.

35 Vgl. *U. Wagschal*, Erfolgreiche Budgetkonsolidierung im internationalen Vergleich (Fn. 32), S. 40.

Gleichlautende Schlussfolgerungen finden sich in einer Vielzahl weiterer Studien.[36]

Die empirische Literatur zeigt anhand vergangener Konsolidierungsversuche in entwickelten Staaten, dass zum Zwecke einer erfolgreichen Haushaltskonsolidierung vor allem Ausgaben begrenzt werden müssen. Die Erhöhung der Staatseinnahmen ist hingegen keine langfristig erfolgreiche Strategie, sie kann sich sogar nachteilig auswirken. Um diesen Befund näher zu beleuchten, wird im nächsten Abschnitt der Zusammenhang von Staatseinnahmen und Staatsausgaben speziell in Deutschland untersucht.

2.2 Einnahmen und Ausgaben in Deutschland

Im vorangegangenen Abschnitt wurde das zentrale Ergebnis in der Literatur vorgestellt, dass Haushaltskonsolidierung vor allem dann nachhaltig zu gelingen scheint, wenn sie über Ausgabensenkungen verwirklicht wird. Hingegen scheinen Einnahmenerhöhungen zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung längerfristig unwirksam zu sein. Eine mögliche Erklärung – neben den negativen Wachstumseffekten, insbesondere von Steuererhöhungen – ist die Ausweitung des staatlichen Handlungsspielraums, die politisch zur Ausweitung der Staatsausgaben genutzt werden kann. Es besteht also die Vermutung, dass steigende Einnahmen zu steigenden Ausgaben führen bzw. ein sinkendes Einnahmenniveau zu einem tendenziell sinkenden Ausgabenniveau führt.

Genau diese Frage, nämlich ob die Höhe der Einnahmen einen Einfluss auf die Höhe der Ausgaben hat, oder ob das Ausgabenniveau das Einnahmenniveau bestimmt, wurde in einer Studie des ifo-Instituts geprüft.[37] Dafür wurde mithilfe makroökonomischer Daten der Europäischen Kom-

36 Vgl. beispielsweise *A. Lilico, E. Holmes, H. Sameen*, Controlling Spending and Government Deficits: Lessons from History and International Experience, Policy Exchange, London 2009, S. 105, *S. Guichard, M. Kennedy, E. Wurzel, C. André*, What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences, OECD Economics Department Working Papers No. 553, 2007, S. 15, *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren (Fn. 31), Ziff. 789ff. oder *J. von Hagen, A. H. Hallett, R. Strauch*, Budgetary Consolidation in EMU, European Economy - Economic Papers No. 148, 2001, S. 69.

37 Vgl. *A. Alfonso, C. Rault*, Spend-and-Tax: A Panel Data Investigation for the EU, CESifo Working Paper No. 2705, München 2009.

mission aus dem Zeitraum 1960-2006[38] die Kausalität zwischen Ausgaben und Einnahmen in den Staaten der EU untersucht.[39] Für Deutschland findet sich ein empirischer Beleg dafür, dass im untersuchten Zeitraum tatsächlich die Höhe der Einnahmen die Höhe der Ausgaben determiniert hat. Mit diesem Ergebnis bestätigt die ifo-Studie die mehrheitlich ähnlich lautenden Befunde aus älteren Untersuchungen.[40]

Zur Veranschaulichung dieses Zusammenhangs werden im Folgenden die aktuellen Entwicklungen für Ausgaben und Steuereinnahmen in Deutschland herangezogen. Beispielhaft sind in *Abbildung 2* die Verläufe von Steuereinnahmen und Ausgaben des deutschen Bundeshaushalts für den Zeitraum 1975-2015 dargestellt. Bereits bei der Betrachtung der absoluten Werte ist eine auffällige Parallelität zu erkennen. Lediglich die Jahre 2009 und 2010 bilden hier eine Ausnahme, was dem Einbruch der Steuereinnahmen durch die Wirtschaftskrise im Jahr 2009 auf der Einnahmenseite bzw. den umfänglichen Stützungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite geschuldet ist und insofern einen Sonderfall darstellt. Zu beachten ist hier, dass die Einnahmen und Ausgaben ab 2011 der Projektion der Bundesregierung im Finanzplan 2011-2015[41] entnommen wurden. Es handelt sich folglich nur um Planzahlen, mit anderen Worten um eine politische Willenserklärung, die sich im Vollzug erfahrungsgemäß noch ändern kann.

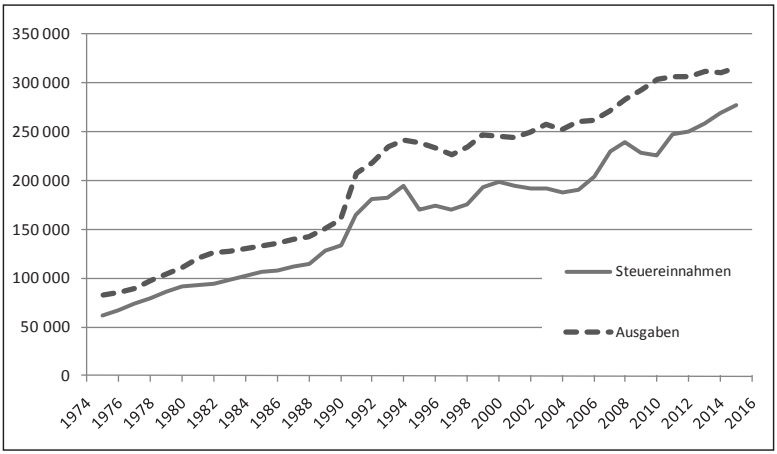
38 Datenbank AMECO, vgl. *A. Alfonso, C. Rault*, Spend-and-Tax (Fn. 38), S. 3, insbesondere Fußnote 6.

39 Geprüft wurde die sogenannte Granger-Kausalität. Bei diesem statistischen Verfahren wird geprüft, ob eine beobachtbare Größe, wie hier die Staatseinnahmen, die Entwicklung einer zweiten beobachteten Größe, hier die Staatsausgaben, erklären kann, mit anderen Worten ein kausaler Zusammenhang zwischen diesen beiden Größen besteht oder nicht.

40 Vgl. *A. Alfonso*, Fiscal Sustainability: The Unpleasant European Case, in: FinanzArchiv, Vol. 61, No. 1, 2005, S. 19ff., *J. Payne*, A Survey of the International Empirical Evidence on the Tax-Spend Debate, in: Public Finance Review, Vol. 31, No. 3, 2003, S. 32ff.

41 Vgl. Bundesrat Drucksache 451/11, S. 10.

Abbildung 2: Steuereinnahmen und Ausgaben des Bundes 1975-2015 in Mio. Euro



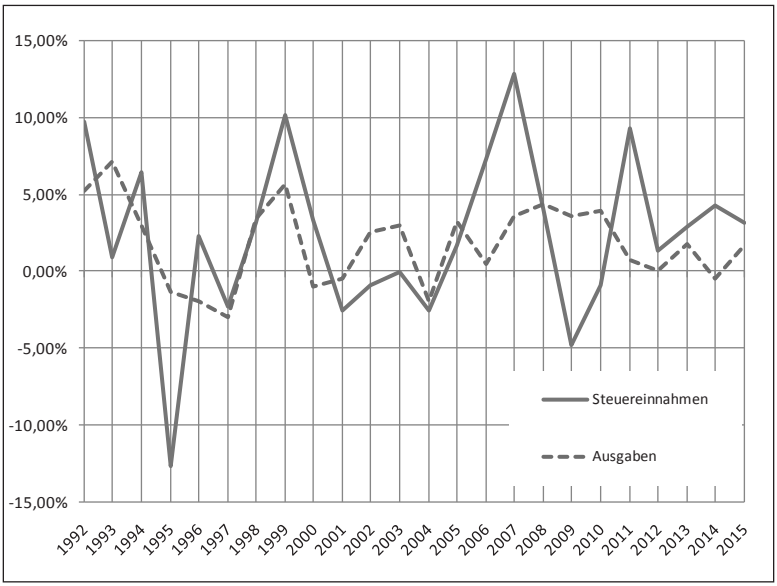
Quellen: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 3.1; Finanzpläne der Bundesregierung, verschiedene Jahre; ab 1991 Deutschland gesamt; ab 2011 Einnahmen gemäß Steuerschätzung November 2011, Ausgaben gemäß Finanzplan der Bundesregierung 2012-2015.

Anhand der Zeitreihe wird auch der Effekt der deutschen Wiedervereinigung auf den Bundeshaushalt ersichtlich. Gegenüber der vorherigen (westdeutschen) Entwicklung ist die Diskrepanz zwischen Steuereinnahmen und Ausgaben im Bundeshaushalt deutlich größer geworden.

Die Beobachtung, dass Ausgaben und Steuereinnahmen einen auffallend parallelen Verlauf aufweisen, wird auch bei der Betrachtung der Änderungsraten bestätigt. In *Abbildung 3* werden für die jüngere Entwicklung seit 1992 jeweils für die Ausgaben und die Steuereinnahmen des Bundes die Änderungsraten in Prozent gegenüber dem Vorjahr ausgewiesen. Augenscheinlich sind dabei zwei Entwicklungen. Zum einen zeigt sich die bekannte Tatsache, dass die Steuereinnahmen stärker schwanken als die Ausgaben. Zum anderen treten die Änderungen leicht versetzt ein, zwischen den Entwicklungen der Änderungsraten von Steuereinnahmen und Ausgaben besteht eine Verzögerung von ein bis zwei Jahren. Selbst die Finanzplanung der Bundesregierung für die Jahre 2012-2015 folgt im

Prinzip diesem Schema, auch wenn noch (zumindest in der bisherigen Planung) eine Dämpfung des Ausgabenwachstums vorgesehen ist.

Abbildung 3: Steuereinnahmen und Ausgaben des Bundes 1992-2015 in Prozent zum Vorjahr



Quellen: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 3.1, Finanzpläne der Bundesregierung, verschiedene Jahre; ab 1991 Deutschland gesamt; ab 2011 Einnahmen gemäß Steuerschätzung November 2011, Ausgaben und Wachstum des BIP gemäß Finanzplan der Bundesregierung 2011-2015.

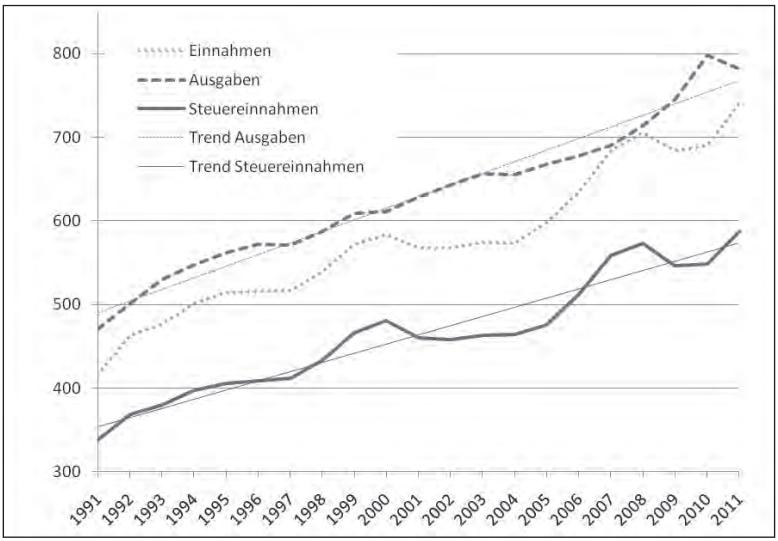
Dieser Eindruck bleibt auch erhalten, wenn die Werte als Anteil des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts betrachtet werden, um den Konjunkturverlauf zu berücksichtigen,[42] oder wenn statt des Bundes die gesamten deutschen Gebietskörperschaften, dass heißt auch Länder und Gemeinden, betrachtet werden.

In *Abbildung 4* sind jeweils die Ausgaben und Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften im (wiedervereinigten) Deutschland nach der Volks-

42 Die entsprechende Darstellung findet sich im Anhang in Abbildung 15 für die Entwicklung der Steuereinnahmen und Ausgaben des Bundes als Anteil des BIP sowie in Abbildung 16 für die Änderungen gegenüber dem Vorjahr.

wirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) für die Jahre 1991-2011 dargestellt.[43] Nachrichtlich sind auch die gesamten Einnahmen abgetragen. Diese liegen durchgängig im Durchschnitt knapp 25 % über den Steuereinnahmen. Auch in dieser Abbildung ist die Auswirkung der Wirtschaftskrise 2009 auf die staatlichen Haushalte gut zu erkennen, die kurzfristig zu einer außerordentlichen gegenläufigen Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben geführt hat; auffällig ist hier vor allem die Ausgabenspitze im Jahr 2010. Die sich abzeichnende zukünftige Entwicklung deutet indes darauf hin, dass dies ein außerordentlicher Ausreißer war.

Abbildung 4: Einnahmen, Steuereinnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften (konsolidiert) 1991-2011 in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Fachserie 18, Reihe 1.4, Tabelle 3.4.3.3[44], eigene Berechnung.

43 Zum hier verfolgten Zweck würde sich auch der Rückgriff auf die Finanzstatistik anbieten, allerdings liegen hier zur Zeit die Daten bis einschließlich 2008 vor, während die VGR bereits im Frühjahr 2012 die vorläufigen Ergebnisse für 2011 ausweist.

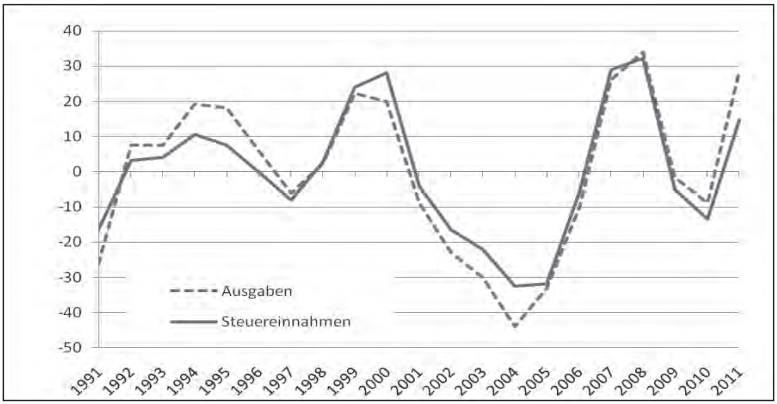
44 Ausgaben bereinigt um außerordentliche Tatbestände: Im Jahr 1995 Schuldenübernahme von der Treuhandanstalt und der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in Höhe von 119,9 Mrd. Euro, im Jahr 2000 Erlöse durch die Versteigerung der UMTS-Lizenzen in Höhe von 50,82 Mrd. Euro und im Jahr 2010 Erlöse durch die Versteigerung der Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang in Höhe von 4,38 Mrd. Euro.

Auch hier wird schon optisch die starke Korrelation zwischen Ausgaben und (Steuer-) Einnahmen deutlich. Wenig überraschend ergibt sich zwischen Steuereinnahmen und Ausgaben ein Korrelationskoeffizient[45] von 0,94, das heißt, der bereits optisch erkennbare stark positive Zusammenhang zeigt sich ebenfalls statistisch. Dies könnte indes vor allem der Tatsache geschuldet sein, dass sowohl Steuereinnahmen als auch die Ausgaben vom jeweiligen Wirtschaftswachstum beeinflusst werden, beide also demselben Trend folgen. Um diesen Effekt auszuschließen, wurde jeweils für Steuereinnahmen und Ausgaben zuerst der lineare Trend ermittelt, in *Abbildung 4* die dünn eingezeichneten Geraden. Mithilfe einer linearen Regression[46] wird damit der durchschnittliche Verlauf der Entwicklung von Steuereinnahmen und Ausgaben basierend auf den vorliegenden Daten geschätzt. Die Abweichungen der tatsächlichen Steuereinnahmen und Ausgaben von den durch den linearen Trend vorgegebenen Werten erlaubt eine Analyse der Entwicklung von Steuereinnahmen und Ausgaben unter Ausschluss der Einflüsse des allgemeinen, vornehmlich durch das Wirtschaftswachstum bedingten, Trends. Die Abweichungen, auch Residuen genannt, sind in *Abbildung 5* dargestellt.

45 Ein Korrelationskoeffizient weist auf einen linearen Zusammenhang zwischen zwei Merkmalen hin. Er kann Werte zwischen -1 (vollkommen negativer Zusammenhang) und +1 (vollkommen positiver Zusammenhang) annehmen. Je näher die Werte an 1 (bzw. -1) reichen, desto stärker sind die beobachteten Werte miteinander verbunden. Im Gegenzug weisen Werte nahe 0 auf einen schwachen Zusammenhang hin.

46 Die lineare Regression erfolgte hier mit der Methode der kleinsten Quadrate.

Abbildung 5: Differenzen zwischen linearem Trend und tatsächlichen Ausgaben bzw. Steuereinnahmen (Risiduen) in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Fachserie 18, Reihe 1.4, Tabelle 3.4.3.3[47], eigene Berechnung.

Nach der beschriebenen Trendbereinigung erweisen sich Einnahmen und Ausgaben als fast vollkommen unzusammenhängend. Der Korrelationskoeffizient beträgt lediglich 0,06 und ist nicht signifikant. Setzt man indes die Steuereinnahmen eines Jahres t in das Verhältnis der Ausgaben des Folgejahres t+1 und vergleicht damit die Steuereinnahmen des Jahres 1991 mit den Ausgaben des Jahres 1992, die Steuereinnahmen 1992 mit den Ausgaben 1993 usw., so steigt der Korrelationskoeffizient auf 0,24. Der positive Zusammenhang ist also stärker geworden, gleichwohl ist auch dieser nicht signifikant. Werden die Steuereinnahmen eines Jahres t gemeinsam mit den Ausgaben im zweiten Folgejahr t+2 betrachtet, also die Steuereinnahmen des Jahres 1991 mit den Ausgaben des Jahres 1993, die Steuereinnahmen 1992 mit den Ausgaben des Jahres 1994 usw., steigt der positive Zusammenhang sprunghaft weiter. Der hier ermittelte Korrelationskoeffizient von 0,64 ist nicht nur deutlich positiv, sondern auch signifikant.[48]

47 Ausgaben bereinigt um außerordentliche Tatbestände (siehe oben, Fn. 44).

48 Der Signifikanztest fällt mit einem Signifikanzniveau von 0,01 eindeutig aus. Das bedeutet, die statistische Wahrscheinlichkeit, dass es sich hierbei nur um einen zufälligen Zusammenhang handelt, liegt unter einem Prozent.

Ausgaben folgen den Einnahmen zeitversetzt

Diese Beobachtung stützt nicht nur die These, dass Steuereinnahmen und Ausgaben verzögert aufeinander reagieren, sondern weist vor allem eindeutig auf die Richtung hin, nämlich dass die Ausgaben den Steuereinnahmen folgen. Die „Gegenprobe", nämlich die Untersuchung des Verhältnisses der Ausgaben im Jahr t zu den Steuereinnahmen im Jahr t+1 bzw. im Jahr t+2, liefert hingegen keine signifikanten Ergebnisse.[49] Dieses Resultat bestätigt die eingangs erwähnten Erkenntnisse von Studien wie der des ifo-Insituts, dass nämlich das Einnahmenniveau einen Einfluss auf das Ausgabenniveau hat.

Wenn aber eine Erhöhung der Einnahmen mittelbar zu höheren Ausgaben führt, dann ist eine auf Einnahmenerhöhungen basierende Konsolidierungsstrategie nicht erfolgversprechend. Die Erfahrungen der Vergangenheit – in Deutschland, aber auch in anderen entwickelten Staaten – zeigen nämlich, dass einnahmeseitige Konsolidierungsbemühungen langfristig nicht erfolgreich sind. Im Gegenteil, sie tendieren dazu, den Haushalt regelrecht aufzublähen. Umso alarmierender ist deshalb der von der aktuellen Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP eingeschlagene Konsolidierungspfad, der auf stetig wachsenden Steuereinnahmen basiert und Einsparungen auf der Ausgabenseite weitgehend ausklammert. Ebenso bedenklich sind die Pläne der Opposition. Sie sind sogar problematischer, weil sie ausdrücklich eine Erhöhung der Steuern vorsehen.[50]

2.3 Aktuelle Konsolidierungsstrategien – Rückfall in alte Muster?

In der Haushaltssituation des Jahres 2012 bilden steigende Steuereinnahmen die Grundlage der Konsolidierungsstrategie, was sowohl dem Finanzplan 2011-2015[51] als auch den Eckwerten für den Finanzplan 2012-2016[52] entnommen werden kann. Die geplante Rückführung des laufenden Defizits durch einen prognostizierten kräftigen Einnahmenzuwachs wird in den Planungen durch wachsende Ausgaben begleitet.

49 Die Korrelationskoeffizienten bleiben mit 0,05 bzw. -0,18 nahe Null. Zusammenfassend siehe unten im Anhang, Tabelle 2.

50 Zu den aktuellen Konsolidierungsstrategien näheres im folgenden Kapitel.

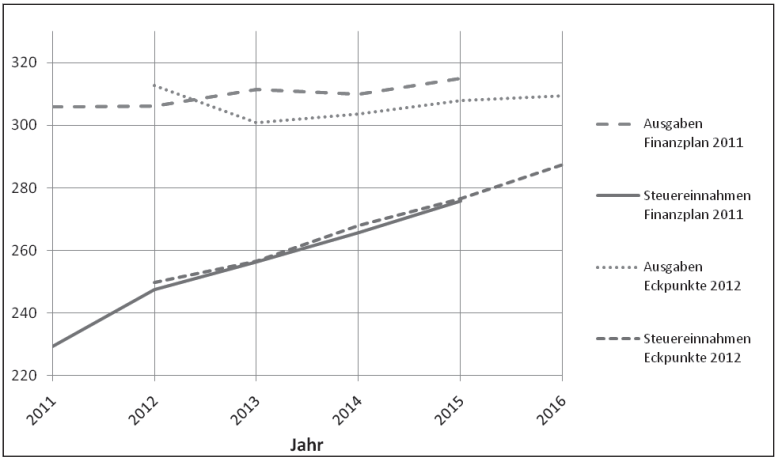
51 Vgl. Bundesrat Drucksache 451/11.

52 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Eckwertebeschluss der Bundesregierung (Fn. 14).

Damit findet sich auch in der laufenden Finanzplanung der Bundesregierung das aufgezeigte Schema, dass Mehreinnahmen tendenziell zu Mehrausgaben führen.

Gleichwohl ist das geplante Ausgabenwachstum deutlich geringer als der prognostizierte Anstieg der Steuereinnahmen. Im Vergleich des Finanzplans 2011-2015 mit den jüngsten Eckwertebeschlüssen zur Planung 2012-2016 lässt sich sogar ein noch geringeres Planausgabenwachstum feststellen. Im Finanzplan 2011 wird für das Jahr 2015 ein Anstieg der Steuereinnahmen von 229,2 Mrd. Euro in 2011 um 20,3 % auf 275,7 Mrd. Euro geschätzt. Gleichzeitig werden gegenüber den 2011 geplanten Ausgaben in Höhe von 305,8 Mrd. Euro für 2015 mit 315 Mrd. Euro um 3 % höhere Ausgaben veranschlagt. Hingegen weist der Eckwertebeschluss zum Finanzplan 2012 für das Jahr 2015 Steuereinnahmen in Höhe von 276,6 Mrd. Euro aus, der Anstieg gegenüber 2011 ist hier mit 20,6 % sogar noch geringfügig größer als bei den Schätzungen des Vorjahres. Die Ausgaben für 2015 liegen hingegen mit nur 307,9 Mrd. Euro um knapp 0,7 % über den Ausgaben für 2011. Die *geplante* Entwicklung des Bundeshaushalts gemäß dem Finanzplan 2011 sowie dem aktuellen Eckwertebeschluss ist in *Abbildung 6* dargestellt.

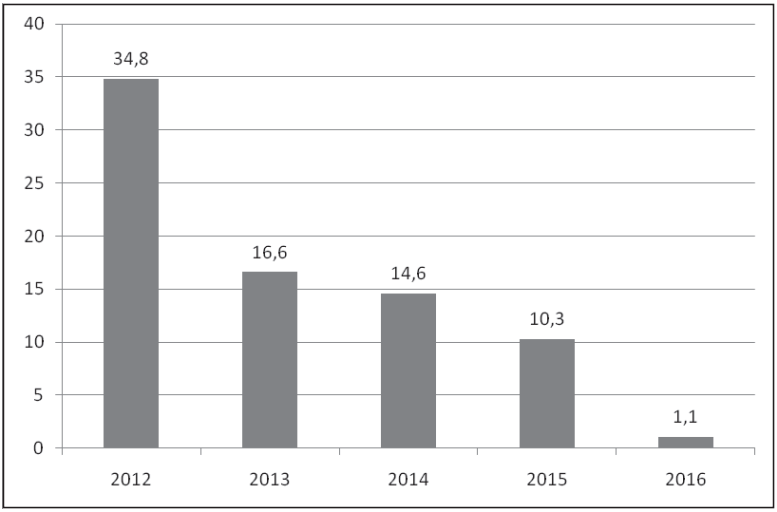
Abbildung 6: Finanzplanung des Bundes für Ausgaben und Steuereinnahmen für die Jahre 2011 bis 2015 (Finanzplan 2011) und Eckpunkte Finanzplan 2012 in Mrd. Euro



Quelle: Finanzplan der Bundesregierung 2011, Eckwertebeschluss der Bundesregierung 2012.

Auf den ersten Blick könnte man den Eindruck gewinnen, dass hier eine solide Finanzplanung vorliegt, schließlich plant die Regierung bis 2016 einen fast ausgeglichenen Bundeshaushalt vorzulegen (siehe *Abbildung 7*). Auf den zweiten Blick erweist sich dieser Eindruck indes als vordergründig.

Abbildung 7: Nettokreditaufnahme des Bundes für die Jahre 2012-2016 gemäß Eckwertebeschluss der Bundesregierung 2012 in Mrd. Euro



Quelle: Eckwertebeschluss der Bundesregierung 2012.

Erstens täuscht der in den Eckwertebeschlüssen vorgezeichnete Rückgang der Ausgaben von 2012 zu 2013 (siehe *Abbildung 6*) über die tatsächliche Entwicklung hinweg, denn die gegenüber der Vorjahresplanung höheren Planausgaben für das Jahr 2012 sind überzeichnet. Im Rahmen der Verhandlungen über die Stützungsmaßnahmen der Eurozone hat sich Deutschland verpflichtet, insgesamt rund 22 Mrd. Euro für den Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) zur Verfügung zu stellen.[53] Ursprünglich sollte dieser Betrag in fünf Jahresraten zu je rund 4,3 Mrd. Euro ab dem Jahr 2013 geleistet werden.[54] Die Staats- und Regierungschefs der Eurozone einigten sich indes Anfang März 2012 darauf, den

53 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Unüberschaubare Haftung der europäischen Krisenpolitik - Bisherige Entwicklung und zukünftige Maßnahmen, KBI kompakt Nr. 5, Berlin 2012, S. 3f.

54 Vgl. Art. 41 Abs. 1 Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) v. 02.02.2012.

Beginn des ESM um ein Jahr vorzuziehen und gleichzeitig bereits im Vorhinein zwei der fünf Raten als Einlage zu leisten.[55] Damit wird der Haushalt 2012 um nicht geplante Ausgaben in Höhe von 8,6 Mrd. Euro belastet. Entsprechend veranschlagt die Bundesregierung für dieses Jahr einen Nachtragshaushalt, der höhere Ausgaben vorsieht.[56] Auf der anderen Seite wurden die Ausgaben gemäß Eckwertebeschluss ab 2013 dadurch gesenkt, dass der Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung dauerhaft gestrichen werden soll. [57] Es handelt sich dabei nicht um eine echte Einsparung, sondern aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nur um eine Verlagerung der Ausgabenlast auf einen anderen Träger. Im Jahr 2013 soll darüber hinaus der Zuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung einmalig um zwei Mrd. Euro gesenkt werden.[58] Durch diese Maßnahme schöpft der Bund indirekt die Erträge der momentan fiskalisch positiven Entwicklung bei den gesetzlichen Krankenkassen[59] ab. Auch diese Maßnahme ist folglich eher als Haushaltskosmetik statt als nachhaltige Konsolidierungsmaßnahme zu qualifizieren. In Anbetracht dieser Sondertatbestände ist die Ausgabenentwicklung nach dem Eckwertebeschluss der Bundesregierung qualitativ nicht nachhaltiger als die bereits in der Finanzplanung 2011 ausgeführten Planungen.

Zweitens handelt es sich bei den vorgestellten Ausgabenpfaden um Planungen, also um eine politische Absichtserklärung. Die verschleppte Umsetzung des „Sparpakets“ der Bundesregierung aus dem Jahr 2011[60] lässt bereits heute absehen, dass die geplanten relativ niedrigen Ausga-

55 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Eckwertebeschluss der Bundesregierung (Fn. 14), S. 4.
56 Das Soll 2012 bei den Ausgaben steigt hier um 6,7 Mrd. Euro auf insgesamt 312,7 Mrd. Euro. Aufgrund der guten Konjunktur und den damit verbundenen mutmaßlich geringeren Ausgaben im Transferbereich fällt der Anstieg im Nachtragshaushalt geringer aus als die zusätzlich zu leistenden 8,6 Mrd. Euro.
57 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Eckwertebeschluss der Bundesregierung (Fn. 14), S. 5.
58 Vgl. Ebenda, S. 12.
59 Vgl. *Bundesministerium für Gesundheit*, GKV-Finanzentwicklung in 2011, Pressemitteilung v. 07.03.2012.
60 Siehe oben, S. 2,

benpfade kaum eingehalten werden können. Das tatsächliche Wachstum der Ausgaben wird bei den gegebenen Voraussetzungen also wahrscheinlich über den geplanten Werten liegen. Zudem besteht nach wie vor ein erhebliches Risiko durch die Auswirkungen der Rettungsmaßnahmen im Rahmen der europäischen Staatsschuldenkrise.

Drittens unterstellt die Prognose der Steuereinnahmen einen ungebrochen positiven Wachstumstrend. Jedoch deuten bereits die Ergebnisse für den Januar 2012 darauf hin, dass das Wachstum der Steuereinnahmen sich abschwächen könnte.[61] Es ist nicht unwahrscheinlich, dass die für 2015 prognostizierten Steuereinnahmen geringer ausfallen.

Die Risiken der momentanen Konsolidierungsbemühungen liegen auf der Hand. Trübt sich die Konjunktur in den nächsten Jahren ein, oder kommt es im Zuge der Staatsschuldenkrise zu weiteren Zahlungsverpflichtungen, dann scheitert die Strategie der Bundesregierung. Denn selbst wenn das Ausgabenniveau „nur“ entsprechend den Planzahlen anwachsen würde, so würde es dann zur Hypothek für die ab 2016 einzuhaltende Schuldenbremse.

Die Planungen der aktuellen Bundesregierung zeigen eine besorgniserregende Parallelität zu Konsolidierungsbemühungen in der jüngeren Vergangenheit. Sowohl im Jahr 2002 als auch im Jahr 2007 wurde bereits eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und dabei insbesondere ein ausgeglichener Bundeshaushalt angestrebt, wobei jeweils der Schwerpunkt auf der positiven Entwicklung der Einnahmenseite lag. In beiden Perioden scheiterte diese Strategie.

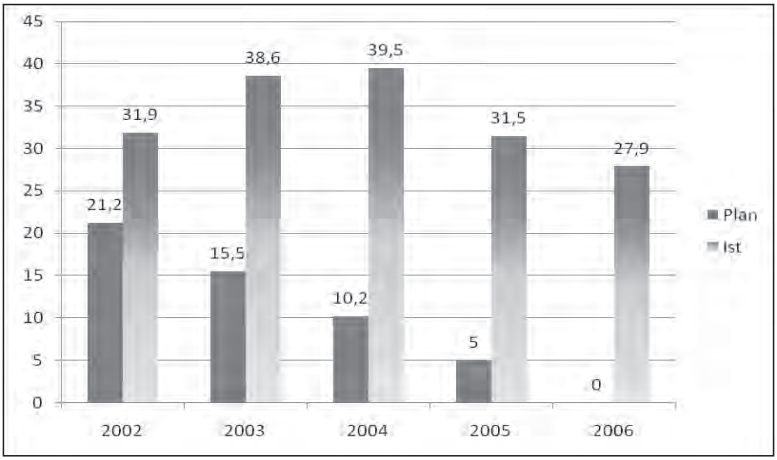
2002: Konsolidierung durch Wachstum?

Im Jahr 2002 ging die damalige Bundesregierung aus SPD und den GRÜNEN von einem nachhaltigen Konjunkturaufschwung aus. Neben

61 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Monatsbericht 2/2012, S. 14.

der erwarteten positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurde vor allem durch die mit dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 vom 24. März 1999[62] eingeleitete umfangreiche Reform der Einkommensteuer ein deutlicher Wachstumseffekt erwartet.[63] Vor diesem Hintergrund war für das Jahr 2006 ein ausgeglichener Bundeshaushalt geplant. Der im Finanzplan 2002 avisierte schrittweise Abbau der laufenden Defizite ist in *Abbildung 8* dargestellt. Die geplante Nettoneuverschuldung für die Jahre 2002 bis 2006 lässt sich jeweils an der linken Säule ablesen.

Abbildung 8: Nettokreditaufnahme des Bundes für die Jahre 2002-2006 – Soll gem. Finanzplan 2002 und tatsächl. Ist in Mrd. Euro



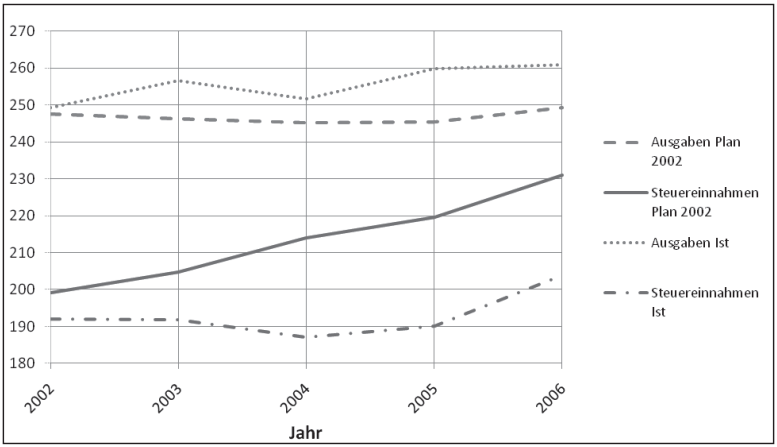
Quellen: Finanzpläne der Bundesregierung 2002-2007.

Die vom damaligen Finanzminister Eichel angestrebte Konsolidierung war dabei vor allem von den Erwartungen einer überdurchschnittlichen Einnahmenentwicklung getrieben. Für den Zeitraum 2002 bis 2006 sah Eichel eine Erhöhung der Ausgaben von insgesamt 0,76 % vor, nämlich von 247,5 Mrd. Euro 2002 auf 249,4 Mrd. Euro im Jahr 2006. Die Steuereinnahmen sollten laut Plan in diesem Zeitraum um knapp 15 %

62 Bundesgesetzblatt Teil I 1999, Seite 402.
63 Vgl. Finanzplan des Bundes 2002-2006, Bundesratsdrucksache 651/02 v. 16.08.2002, S. 8.

von 199,2 Mrd. Euro im Jahr 2002 auf 231 Mrd. Euro im Jahr 2006 steigen. Die geplante Rückführung des Defizits sollte damit ausschließlich über steigende Einnahmen erfolgen. Das im vorherigen Abschnitt dargelegte Schema, dass steigende Einnahmen tendenziell steigende Ausgaben nach sich ziehen, sollte hier durchbrochen werden. Zwar stiegen in den Planungen die Ausgaben leicht an, gleichwohl war das geplante Ausgabenwachstum im Gegensatz zur prognostizierten Entwicklung der Steuereinnahmen verhalten. Die Ausgabenplanungen und die erwarteten Steuereinnahmen im Finanzplan des Jahres 2002 sind in *Abbildung 9* dargestellt.

Abbildung 9: Ausgaben und Steuereinnahmen für die Jahre 2002 bis 2006 gem. Finanzplan 2002 und tatsächl. Ist in Mrd. Euro



Quellen: Finanzpläne der Bundesregierung 2002-2007.

Der noch 2002 prognostizierte Konjunkturaufschwung trat indes nicht ein. Eichels Konsolidierungsstrategie brach nur innerhalb eines Jahres wie ein Kartenhaus in sich zusammen. Bereits im Vollzug des Bundeshaushalts 2002 fielen die Ist-Steuereinnahmen 2002 mit 192 Mrd. Euro gegenüber der letzten Prognose (199,2 Mrd. Euro) um gut 3,6 % niedriger aus als erwartet.[64] Insgesamt entwickelte sich das Ausgabenniveau

64 Finanzplan des Bundes 2003, Bundesratsdrucksache 651/03, S. 5., *U. Wagschal*, Erfolgreiche Budgetkonsolidierung im internationalen Vergleich (Fn. 32), S. 170.

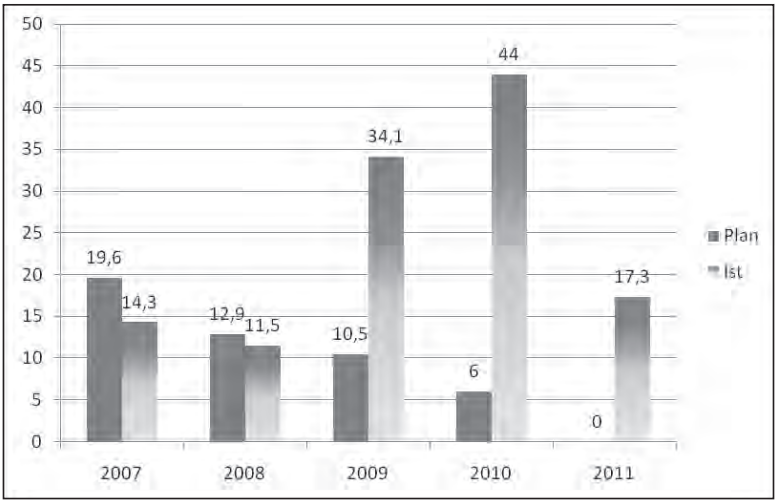
in diesen Jahren stärker nach oben als geplant, die Steuereinnahmen erholten sich jedoch nur wesentlich langsamer als erhofft. Der tatsächliche Verlauf der Ist-Ausgaben und -Steuereinnahmen des Bundes ist ebenfalls in *Abbildung 9* abgetragen. Während in den Planungen das Schema „Einnahmenwachstum zieht Ausgabenwachstum nach sich" noch überwunden schien, ist es bei der tatsächlichen Entwicklung wieder zu erkennen. Die Folge der unterlassenen Ausgabenkürzung und des statt dessen blinden Vertrauens auf die Einnahmenentwicklung waren stark ansteigende Defizite. Die tatsächliche Nettoneuverschuldung für die Jahre 2002 bis 2006 ist neben den Planungen in *Abbildung 8* abgetragen, sie lässt sich jeweils an der rechten Säule ablesen.

2006/2007: Konsolidierung durch deutliche Steuererhöhung?
Ein nächster Konsolidierungsversuch wurde von der in den Jahren 2005-2009 regierenden Koalition aus CDU/CSU und SPD unternommen. Im Unterschied zur Situation 2002 ging den Planungen hier eine massive Steuererhöhung voraus. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 vom 29.06.2006[65] beschloss die Regierung die größte Steuererhöhung der deutschen Nachkriegsgeschichte. Allein die Anhebung des Regelsteuersatzes der Umsatzsteuer um drei Prozentpunkte auf 19 % hatte ein Volumen von knapp 23 Mrd. Euro.[66] Die Steuererhöhung war Teil eines umfänglichen Maßnahmenpakets und hatte neben einer Entlastung der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung ausdrücklich zum Ziel, zur Konsolidierung des Haushalts beizutragen.[67]

Vor dem Hintergrund der 2007 prognostizierten guten konjunkturellen Entwicklung visierte der damalige Finanzminister Steinbrück für das Jahr 2011 einen ausgeglichenen Bundeshaushalt an. Der im Finanzplan 2007[68] niedergelegte schrittweise Abbau der laufenden Defizite ist in *Abbildung 10* dargestellt. Die geplante Nettoneuverschuldung für die Jahre 2007 bis 2011 lässt sich jeweils an der linken Säule ablesen.

65 Bundesgesetzblatt Teil I 2006, S. 1402.
66 Volle Jahreswirkung. Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Finanzbericht 2007, Tabelle 13.1, S. 304.
67 Vgl. Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006, Bundestagsdrucksache 16/752 v. 17.03.2006, S. 13.
68 Vgl. Bundesratsdrucksache 451/07.

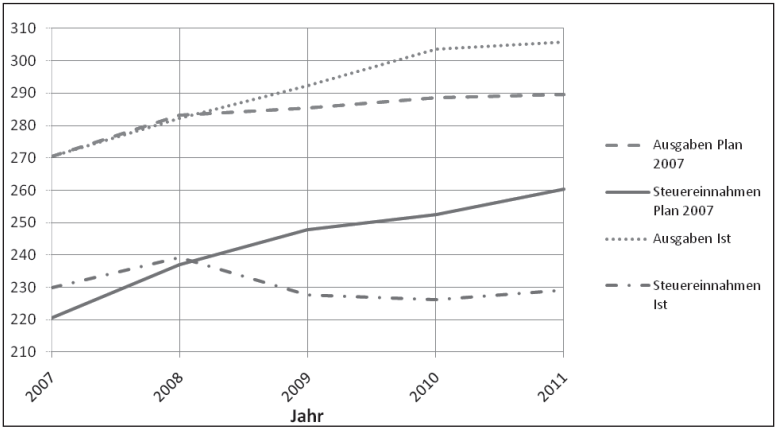
Abbildung 10: Nettokreditaufnahme des Bundes für die Jahre 2007-2011 - Soll gem. Finanzplan 2007 und tatsächl. Ist in Mrd. Euro



Quellen: Finanzpläne der Bundesregierung 2007-2011, Pressemitteilung des Bundesfinanzministeriums vom 12.01.2012.

Wie bereits 2002 war auch diese Konsolidierungsstrategie ausschließlich auf eine Erhöhung der Einnahmen ausgerichtet. Für den Zeitraum 2007 bis 2011 sah Steinbrück eine Erhöhung der Ausgaben von insgesamt 7 % vor, nämlich von 270,5 Mrd. Euro im Jahr 2007 bis auf 289,7 Mrd. Euro im Jahr 2011. Die Steuereinnahmen sollten laut Plan in diesem Zeitraum um gut 18 % von 220,5 Mrd. Euro im Jahr 2007 auf 260,3 Mrd. Euro im Jahr 2011 steigen. Auch hier findet sich in den Planzahlen der Versuch einer Abkehr vom Schema, dass steigende Einnahmen tendenziell steigende Ausgaben nach sich ziehen. Die Ausgabenplanungen und die erwarteten Steuereinnahmen im Finanzplan des Jahres 2007 sind in *Abbildung 11* dargestellt.

Abbildung 11: Ausgaben und Steuereinnahmen für die Jahre 2007 bis 2011 gem. Finanzplan 2007 und tatsächl. Ist in Mrd. Euro



Quellen: Finanzpläne der Bundesregierung 2007-2011, für Ist 2011 wurden jeweils die Sollwerte des Finanzplans 2011 angenommen.

Doch Planzahlen sind das eine, die Realität das andere. Dabei schien die Strategie Steinbrücks zunächst aufzugehen. In den Jahren 2007 und 2008 blieben die Ist-Ausgaben im geplanten Rahmen, die tatsächlichen Steuereinnahmen übertrafen sogar die Erwartungen für diese Jahre. Doch genauso, wie dieser kurzfristige Konsolidierungserfolg vornehmlich der guten konjunkturellen Lage zu verdanken war, war es auch die Konjunktur, die für ein jähes Ende sorgte. Der im Jahr 2008 beginnenden Finanzkrise folgte 2009 eine tiefe Konjunkturkrise. Die Steuereinnahmen, auf die sich Steinbrücks Konsolidierungsstrategie stützte, brachen ein. Das schon in den Planungen hohe Ausgabenniveau stieg durch die Konjunkturprogramme der Bundesregierung weiter an. Hier rächte sich die mangelnde Ausgabendisziplin. Wären die Ausgaben im Vorhinein zum Zwecke der Konsolidierung gesenkt worden, so hätten die krisenbedingten Mehrausgaben nicht zu einem insgesamt so hohen Ausgabenniveau geführt. Der tatsächliche Verlauf der Steuereinnahmen und der Ausgaben des Bundes für die Jahre 2006-2011 ist ebenfalls in *Abbildung 11* dargestellt. Der Versuch, eine Konsolidierung des Haushalts über Steuererhöhungen zu realisieren, erwies sich als nicht nachhaltig, denn gleichzeitig verharrten die Ausgaben auf einem hohen Niveau und wurden sogar

planmäßig angehoben. Da während der konjunkturell günstigen Phase nachhaltige Ausgabenkürzungen unterlassen wurden, blieb Steinbrück nichts weiter übrig, als die Nettoneuverschuldung kräftig zu erhöhen. Die tatsächliche Nettoneuverschuldung für die Jahre 2007 bis 2011 lässt sich in *Abbildung 10* jeweils an der linken Säule ablesen.

Mit Schäuble versucht nun der dritte Finanzminister innerhalb eines Jahrzehnts zum dritten Mal die Strategie, die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben durch ein übermäßiges Einnahmenwachstum zu schließen. Es steht zu befürchten, dass diese Strategie ein drittes Mal scheitert, denn wieder werden nachhaltige Ausgabensenkungen unterlassen.

Die Pläne der Opposition

Während die Strategie der aktuellen Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP stark an den gescheiterten Konsolidierungsversuch des Jahres 2002 erinnert, zeigen die aktuellen Parteiprogramme der Opposition, wie das der SPD[69] oder der Partei Die GRÜNEN,[70] eine frappierende Ähnlichkeit zur Strategie aus dem Jahr 2007, nämlich dem Versuch, die Konsolidierung gezielt über Steuererhöhungen zu realisieren. Beide Programme sehen im Kern eine Konsolidierung über Steuererhöhungen vor, fordern jedoch gleichzeitig Ausgabenausweitungen.

So werden im Ende 2011 beschlossenen Leitantrag zum Wirtschaftsprogramm der SPD Mehrausgaben für den Bildungsbereich im Volumen von rd. 20 Mrd. Euro gefordert. Die Finanzierung erfolgt im Vorschlag größtenteils durch Steuererhöhungen, vornehmlich durch Anhebung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer, Ausdehnung der Unternehmensteuern, Erhöhung des Abgeltungssteuersatzes, Einführung einer Börsenumsatzsteuer sowie das Streichen von Steuervergünstigungen bei der Umsatzsteuer. Zusammen mit einem (geringeren) Anteil an nur wenig spezifizierten Subventionskürzungen werden dabei von der SPD Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben in Höhe von 37 Mrd. Euro erwartet. Dabei werden die darüber hinaus anfallenden heimlichen Steuererhö-

69 Vgl. *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, Fortschritt und Gerechtigkeit: Wirtschaftlicher Erfolg, solide Finanzen und sozialer Zusammenhalt (Fn. 15).
70 Vgl. *Bündnis90/Die Grünen*, Solide, solidarisch, Grün (Fn. 15).

hungen nicht ausdrücklich erwähnt,[71] denn die SPD sieht nicht nur eine direkte Belastung der oberen Einkommensgruppen vor, sondern belastet aufgrund der unterlassenen Korrektur des Einkommensteuertarifs indirekt alle Einkommensteuerzahler, und dabei insbesondere die im unteren und mittleren Einkommensbereich.

Unterstellt, die Planungen der SPD gingen auf, so wären damit 17 Mrd. Euro zu Konsolidierungszwecken verfügbar. Während allerdings die Ausgabenpläne sehr konkret sind, ist das erwartete Aufkommen aus den diversen steuerlichen und sonstigen Maßnahmen höchst vage und selbst bei einer potenziellen Umsetzung nicht garantiert, denn Effekte auf das Wirtschaftswachstum und die Reaktion der betroffenen Steuerzahler scheinen nur unzureichend berücksichtigt. Vielmehr stünde zu befürchten, dass nach einer Ausführung dieses Programms die geplanten Mehrausgaben bestenfalls durch die mutmaßlichen Mehreinnahmen gedeckt werden. Ausgaben und Einnahmen würden dann – wie so oft – auch hier wieder parallel zueinander verlaufen, eine Konsolidierung wäre nicht erreicht. Im Fall einer Krise wie sie beispielsweise nach 2007 eingetreten ist, hätten die Gebietskörperschaften abermals keine andere Wahl als die Verschuldung wieder zu erhöhen.

Wenn unter dem Strich die Entwicklung der Ausgaben also dazu neigt, der Entwicklung der Steuereinnahmen zu folgen, so kann im Umkehrschluss gefolgert werden, dass ein gedämpftes Steuereinnahmenwachstum geeignet sein könnte, das Ausgabenwachstum wirksam zu beschränken. Diese Überlegung soll im folgenden Kapitel vertieft werden. Denn solange mit einem derartigen Anschwellen der Einnahmen wie zur Zeit gerechnet wird, besteht kaum politischer Druck, die Ausgaben zu senken. Damit ist aber aller Erfahrung nach das Ziel einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung gefährdet.

71 Zum Thema heimlich Steuererhöhungen siehe unten, S.33ff.

3 Der Bedarf für eine Abgabenbremse

3.1 Fiskalische Restriktionen zur Begrenzung der Staatsausgaben

Zentrales Ergebnis der empirischen Literatur ist, wie oben bereits dargelegt, dass sich die unbestritten notwendige Haushaltskonsolidierung am besten über Ausgabenbegrenzungen realisieren lässt.[72] Die Anreize für die Politik zu einem solchen staatlichen Handeln sind indes gering, denn politisch ist eine Ausweitung der Staatsaktivitäten auf Kosten späterer Steuerzahler vor allem kurzfristig weitaus lohnender. Die Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben hat nämlich aus Sicht von Gesetzgeber und Regierung den Vorteil, dass sie eine praktisch unbegrenzte und im Gegensatz zur Steuerfinanzierung „geräuschlose" Ausweitung des staatlichen Sektors erlaubt. So kann zum Beispiel den Wählern ein Mehr an öffentlichen Leistungen oder staatlich geförderten Arbeitsplätzen versprochen werden, ohne auf die Finanzierung dieser zusätzlichen Staatsaktivitäten eingehen zu müssen. Aus der Sicht der Wähler ist die Staatsverschuldung in diesem Sinne unmerklich. Sie unterliegen deshalb nur allzu leicht der Illusion, dass sie von kreditfinanzierten Staatsausgaben profitieren können, ohne einen Beitrag zu deren Finanzierung leisten zu müssen (Staatsschuldenillusion). Daraus entsteht eine höhere Nachfrage nach staatlichen Leistungen, denn der „Preis" für diese Leistungen erscheint niedriger als er tatsächlich ist, da die „Kosten" dieser Leistungen in die Zukunft verschoben werden. Die Folge sind wachsende Staatshaushalte. Mithilfe sogenannter fiskalischer Restriktionen können diese Fehlanreize korrigiert werden. Sie tragen dazu bei, das Ziel eines nachhaltigen Staatshaushalts zu erreichen, indem sie die Politik weg von der kurzfristigen Orientierung hin zu nachhaltigen Maßnahmen drängen.[73]

Die Idee von fiskalischen Restriktionen, der Beschränkung staatlicher Akteure durch geeignete Regeln, ist ein klassischer Gegenstand der politischen bzw. konstitutionellen Ökonomik.[74] Die strukturellen Mängel

72 Siehe oben, Kap. 2.1, S. 5ff.

73 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Durch Einsparungen die Lasten mindern – Notwendigkeit und Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsausgaben, Heft 89 der Schriftenreihe, Wiesbaden 1998, S. 36ff.

74 Für eine einführende Übersicht vgl. *V. Tanzi*, *L. Schuhknecht*, Public Spending in the 20th Century, Cambrigde 2000, S. 152ff. oder *C. Folkers*, Fiskalische Begrenzungen, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 13, 1984, Nr. 10, S. 500ff.

demokratischer Entscheidungsprozesse[75] sollen durch Einschränkungen des politischen Handlungsspielraums im Sinne der Bürger kompensiert werden. Ein typisches Beispiel für eine fiskalische Restriktion stellt die in Deutschland eingeführte Schuldenbremse dar. Auf diese Weise werden der staatlichen Schuldenfinanzierung verfassungsrechtliche Schranken gewiesen und damit der Handlungsspielraum der staatlichen Akteure eingeschränkt.

Fiskalische Restriktionen müssen nicht zwangsläufig als Verfassungsregel ausgestaltet werden. Auch „weiche" Normen wie moralische Vorgaben sind grundsätzlich als Restriktion geeignet. Um beim Beispiel Staatsverschuldung zu bleiben: eine gesellschaftliche Ächtung der Staatsverschuldung, die das Eingehen von Budgetdefiziten als moralisch verwerflich brandmarken würde, wäre theoretisch genauso gut geeignet wie eine Verfassungsregel, solange sie die handelnden Politiker faktisch bindet. Indes zeigt die Erfahrung, dass Kategorien wie Moral oft dann ins Hintertreffen geraten, wenn es um Geld geht, also Verteilungsvorteile realisiert werden können. Verteilungseffekte sind aber typischerweise staatlichen Finanzierungsinstrumenten zu eigen. Auch wenn fiskalische Restriktionen nicht zwangsläufig als „harte" Regeln eingeführt werden müssen, ist ihre Wirkung umso wahrscheinlicher, je schwerer sie außer Kraft gesetzt werden können. Verfassungsregeln haben genau diese Eigenschaft, weshalb es kein Zufall ist, dass die Begrenzung der Staatsverschuldung in Deutschland, die Schuldenbremse, im Grundgesetz niedergelegt wurde.

Vorkehrungen zur Begrenzung der Staatsausgaben können prinzipiell auf zwei Ebenen ansetzen. Entweder auf direktem Weg über eine *Ausgabenbegrenzung* oder auf indirektem Weg über eine *Einnahmenbegrenzung.* Ein Beispiel für eine direkte Begrenzung der Staatsausgaben ist etwa ihre Bindung an das Wirtschaftswachstum.[76] Ein solches Verfahren wird inzwischen im Rahmen des 2011 reformierten Stabilitäts- und Wachs-

75 Einen Überblick über die theoretische Erklärung die Tendenz demokratischer Staaten zur Schuldenfinanzierung geben beispielsweise *A. Alesina, R. Perotti*, The Political Economy of Budget Deficits, NBER Working Paper No. 4637, Cambridge 1994.

76 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler,* Durch Einsparungen die Lasten mindern (Fn. 73), S. 37f.

tumspakts in der Europäischen Union angewendet.[77] Für den Fall, dass ein Mitgliedstaat das mittelfristige Haushaltsziel – eine strukturelle Neuverschuldung von unter 3,0 % des BIP – verfehlt, ist er verpflichtet, das jährliche Ausgabenwachstum unter der Wachstumsrate des potenziellen BIPs zu halten.[78] Eine weitere Möglichkeit zur Begrenzung der Ausgaben wäre eine grundsätzliche zeitliche Befristung der Ausgabenmaßnahmen, sodass Ausgabenprogramme automatisch immer wieder auf den Prüfstand gestellt werden und sich nicht (so leicht) verfestigen können.[79] Ein Beispiel für eine indirekte Begrenzung der Staatsausgaben über eine Einnahmenbegrenzung ist die Schuldenbremse, denn sie begrenzt das Einnahmeinstrument Kreditaufnahme. Ein weiteres Beispiel, nämlich die Idee einer Abgabenbremse, wird im folgenden Kapitel behandelt.

3.2 Indirekte Begrenzung der Staatsausgaben durch Dämpfung der Abgaben

Wenn sich die Staatsausgaben prinzipiell an den verfügbaren Einnahmen orientieren, folgt daraus die Frage, ob eine Dämpfung der Staatseinnahmen nicht als *indirekte* fiskalische Restriktion das Ziel der Sicherung eines nachhaltig ausgeglichenen Staatshaushalts unterstützen kann.

Der *Schulden*bremse, die den Staat zur Haushaltskonsolidierung verpflichtet, könnte eine *Abgabenbremse* oder *Abgabenwachstums*bremse an die Seite gestellt werden[80], die die Art der Haushaltskonsolidierung in eine bestimmte Richtung lenkt, nämlich den Abbau übermäßiger Ausgaben.[81] Wie in dem gewählten Wort Abgaben*bremse* schon anklingt, gilt es in erster Linie, eine *übermäßige* Erhöhung der (Steuer-) Abgaben zu unterbinden, damit das Ziel einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung

77 Siehe Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Bewertung aktueller Korrekturversuche am Stabilitäts- und Wachstumspakt, KBI kompakt Nr. 1, Berlin 2011.

78 Ebenda, S. 3.

79 Zur Befristung von Subventionen oder Transfers siehe näher *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Durch Einsparungen die Lasten mindern (Fn. 73), S. 39ff.

80 Zur Idee einer Beschränkung der Einnahmen vgl. *M. Friedman*, The Limitations of Tax Limitation, in: Policy Review 1978, S. 7ff.

81 Dass auf diesem Feld noch einiges zu tun ist, belegen zahlreiche Studien. Siehe beispielsweise aktuell *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Reduzierungspotenzial bei ausgewählten Sozialausgaben des Bundes, Heft 111 der Schriftenreihe, Berlin 2011. Vgl. auch *A. Boss et al.*, Haushaltskonsolidierung und Subventionsabbau: Wie der Staat seine Handlungsfähigkeit zurückgewinnen kann, Kiel 2011.

nicht gefährdet wird. Übermäßige Erhöhungen sind solche, die über die Wachstumsrate einer Volkswirtschaft hinausgehen – also explizite oder implizite Steuererhöhungen, etwa über sogenannte heimliche Steuererhöhungen.[82] Gegen ein Wachstum der Steuereinnahmen parallel zum Wirtschaftswachstum ist nichts einzuwenden. Selbstverständlich steht es dem Staat zu, sich am Erfolg der Volkswirtschaft zu beteiligen. Schließlich wird dieser Erfolg mit Hilfe staatlicher Leistungen – etwa durch Bereitstellung der Infrastruktur und des Rechtsrahmens – ermöglicht. Eine überproportionale Beteiligung am Erfolg der Volkswirtschaft ist indes nicht hinnehmbar. Genau dies zu verhindern, ist Aufgabe einer Abgaben- oder Abgabenwachstumsbremse.

Wesentlich weiter als die Idee einer Abgabenbremse geht ein amerikanischer Ansatz, der unter dem martialisch klingenden Schlagwort „Starve the Beast", also „die Bestie aushungern", ausgiebig diskutiert wurde.[83] Kern dieses Ansatzes ist das Ziel, die Einnahmen ausdrücklich zu senken, um Druck auf die Ausgabenseite des Staatshaushalts zu erzeugen. In den 80er Jahren wurde in den USA unter der Reagan-Administration der Plan verfolgt, durch Steuersenkungen ein höheres Defizit in Kauf zu nehmen. Dieses sollte dann den politischen Druck auf die Ausgabenseite erhöhen und auf diesem Weg zu Ausgabensenkungen führen. Die Steuersenkungen führten jedoch nicht zu dem gewünschten dämpfenden Effekt auf die Ausgaben. Im Gegenteil, Reagan war gezwungen, die Steuern sogar wieder zu erhöhen.[84] In den zwei Amtszeiten seiner Regierung stieg das Defizit stark an.[85] Der Plan, durch die über Steuersenkungen erhöhten Defizite Druck auf die Ausgabenseite zu erzeugen, schlug in diesem Fall fehl. Mangels einer wirksamen Schuldenrestriktion konnte der Druck auf die Ausgaben über die Verschuldung entweichen.

82 Zum Thema heimliche Steuererhöhungen siehe unten, S. 39ff.

83 Vgl. stellvertretend *M. Kumhof, D. Laxton*, To Starve or not to Starve the Beast? IMF Working Paper No. 10/199, 2010; *M. J. New*, Starve the Beast: A Further Examination, in: Cato Journal, Vol. 29 No. 3 2009, S. 487ff.; *J. Frankel*, Snake-Oil Tax Cuts, Faculty Research Working Papers Series No. 08-056, Havard Kennedy School, 2008.

84 Vgl. *B. Bartlett*, „Starve the Beast" Origins and Development of a Budgetary Metaphor, in: The Independent Review, Vol. 12, No. 1, 2007, S. 5ff., hier S. 13.

85 Vgl. *W.A. Niskanen*, Limiting Government: The Failure of „Starve the Beast", in: Cato Journal Vol. 26, No. 3, 2006, S. 553ff.

Unabhängig davon, ob eine Reduzierung der Einnahmen im Sinn des „Starve the Beast"-Ansatzes angestrebt wird oder „nur" eine Dämpfung der Einnahmen im Sinne einer Abgaben- oder Abgabenwachstumsbremse, lässt sich aus der amerikanischen Erfahrung eine wichtige Lehre ziehen. Die Idee einer Einschränkung der Ausgaben als fiskalische Restriktion kann ohne wirksame Schuldenrestriktion nicht funktionieren. Aus diesem Grund wird die oben formulierte Idee einer Abgaben- oder Abgabenwachstumsbremse auch bewusst als Ergänzung der Schuldenbremse verstanden. Denn im Prinzip handelt es sich bei Schulden- und Abgabenbremse um zwei Seiten derselben Medaille. Beide richten sich gegen eine schädliche Erhöhung der Staatseinnahmen, nämlich im ersten Fall gegen eine unbotmäßige Kreditaufnahme, im zweiten Fall gegen übermäßige Abgabenerhöhungen.

3.3 Ausweichen auf Verschuldung unterbinden

Wichtige Voraussetzung für die Wirkung von Abgabenbeschränkungen als Restriktion für das Ausgabenverhalten des Staates ist, dass keine anderen Ausweichmöglichkeiten existieren. Wie die amerikanische Erfahrung in den 80er Jahren eindringlich zeigt, können Abgabenbeschränkungen unter Umständen zu höherer Staatsverschuldung führen. Dies ist dann der Fall, wenn der Druck auf die Ausgabenseite über das Ventil Staatsverschuldung entweichen kann. Solange das Instrument der Verschuldung zur Verfügung steht, können auch Ausgabenprogramme finanziert werden, die in ihrer Summe mehr kosten als die laufenden Steuereinnahmen eigentlich ermöglichen würden. Die notwendige Bedingung für eine wirksame Disziplinierung des staatlichen Ausgabenverhaltens ist damit eine funktionierende Schuldenbegrenzung im Sinne eines materiellen Haushaltsausgleichs.[86]

Wie wirksam eine Schuldenrestriktion sein kann, zeigt beispielsweise die finanzpolitische Situation im Jahr 1996. Der damalige Finanzminister Waigel sah sich sinkenden Steuereinnahmen gegenüber. Durch die Einnahmeausfälle drohte Deutschland das Maastricht-Kriterium bezüglich des gesamtstaatlichen Budgetdefizits (höchstens 3,0 % des BIP) zu ver-

86 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, Heft 99 der Schriftenreihe, Berlin 2006.

fehlen. Nachdem dieses Kriterium vom deutschen Finanzminister selbst vehement in die Verhandlungen zum Stabilitäts- und Wachstumspakt eingebracht worden war,[87] hätte ein (dauerhafter) Verstoß gegen dieses Kriterium einen hohen Glaubwürdigkeitsverlust gegenüber den europäischen Partnern, aber auch gegenüber den eigenen Bürgern, bedeutet. Hier fungierte das neu geschaffene Maastricht-Kriterium einer Defizitquote von unter 3,0 % des BIP als wirksame Restriktion. Eine Flucht in die Verschuldung war also politisch kaum möglich. Auch Steuererhöhungen waren relativ kurz nach der deutschen Einheit keine Option, denn die Belastung der Steuerzahler war bereits wegen der Kosten der deutschen Wiedervereinigung stark angewachsen, sodass sich eine weitere Erhöhung verbot.[88] Damit wirkten diese politischen Begleitumstände wie eine Abgabenbremse. Waigel blieb nichts anderes übrig, als letztendlich das Ausgabenniveau abzusenken. Die Absenkung der Ausgaben auf ein niedrigeres Niveau zahlte sich indes mittelfristig aus. Die Nettokreditaufnahme des Bundes sank bis 2001 kontinuierlich und unterschritt im Jahr 2000 mit 23,75 Mrd. Euro das Niveau von 1995. Die für das Maastricht-Kriterium maßgebliche gesamtstaatliche Neuverschuldungsquote sank von 3,4 % des BIP im Jahr 1996 auf 1,6 % im Jahr 1999.[89] Dieser Verlauf ist auch der Zurückhaltung bei den Ausgaben bei gleichzeitigem Verzicht auf deutliche Steuererhöhungen zu verdanken. Der politische Druck durch das Maastricht-Kriterium als Schuldenbremse einerseits und der angespannten Abgabenlast als Abgabenbremse andererseits sorgte für eine gewisse Haushaltsdisziplin. Der Effekt verpuffte jedoch in der Folge, vor allem weil die Anstrengungen zu Einsparungen auf der Ausgabenseite nach Erreichen des Maastricht-Kriteriums wieder erlahmten.[90]

Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt erwies sich in der Folgezeit leider als wenig durchschlagende fiskalische Restriktion.[91]

87 Vgl. *G. Bökenkamp*, Das Ende des Wirtschaftswunders. Geschichte der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Bundesrepublik 1969-1998, Stuttgart 201, S. 512ff.

88 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Durch Einsparungen die Lasten mindern (Fn. 73), S. 10.

89 Vgl. Datenbank AMECO, Net Lending (ESA 1995).

90 Vgl. *J. von Hagen, A. H. Hallett, R. Strauch*, Budgetary Consolidation in EMU (Fn. 36), S. 98f.

91 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Von der Wirtschafts- in die Haftungsunion (Fn. 8), S. 15ff.

So übten im Gegensatz zur Situation 1996 die europäischen Stabilitätsvorgaben schon im Jahr 2002 keinen politischen Druck mehr auf die Haushaltsdisziplin aus. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt lief ins Leere, weil die beteiligten Staaten sich über die Vorgaben hinweg- und die eigentlich vorgesehenen Sanktionen per Mehrheitsbeschluss außer Kraft setzten.[92] Der Druck der sinkenden Steuereinnahmen auf das Ausgabenniveau hatte hier im Gegensatz zum Jahr 1996 den Effekt, dass statt einer Ausgabenkürzung auf eine höhere Verschuldung ausgewichen wurde. Mit 3,7 % des BIP lag die Verschuldung 2002 deutlich über der 3%-Grenze des Maastricht-Kriteriums bezüglich des gesamtstaatlichen Budgetdefizits.[93]

Die prinzipiell schon ab 2011 geltende Schuldenbremse, die 2016 im Bund und 2020 in den Ländern ihre volle Wirkungskraft entfalten soll, kann im Gegensatz zum gescheiterten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt die notwendigen Voraussetzungen schaffen, den Konsolidierungsdruck auf die Ausgabenseite zu verlagern. In diesem institutionellen Rahmen könnten Einnahmenbeschränkungen tatsächlich zu mehr Ausgabendisziplin führen. Mit der Durchsetzung der Schuldenbremse steigt die Wirksamkeit der Abgabenbremse.

3.4 Mögliche Elemente einer Abgabenbremse

Wenn eine Abgabenbegrenzung geeignet ist, im Verbund mit der Schuldenbremse für haushalterische Disziplin bei den Staatsausgaben zu sorgen, dann bleibt die Frage offen, wie eine solche Abgaben- oder Abgabenwachstumsbremse ausgestaltet werden kann. Von ihrem Umfang her mit Abstand am bedeutsamsten sind in Deutschland die Steuer- und die Sozialabgaben.

Für die Sozialabgaben, die in der Regel in der Form von Beiträgen zu den großen gesetzlichen Sozialversicherungen geleistet werden, dient das Versicherungsprinzip als Schutz vor übermäßiger Belastung. Grundsätzlich haben sich Beiträge und (potenzielle) Leistungen einander zu

92 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Von der Wirtschafts- in die Haftungsunion (Fn. 8), S. 13.

93 Vgl. *Europäische Zentralbank*, Zehn Jahre Stabilitäts- und Wachstumspakt, in: Monatsbericht der EZB Nr. 10/2008, S. 65.

entsprechen. Auch wenn das Versicherungsprinzip vor allem durch sogenannte versicherungsfremde Leistungen oftmals durchbrochen wird,[94] ist hier jedoch ein gewisser Schutz vor einer Überbelastung gegeben. Dies gilt zumindest so lange, wie die Einführung höherer und unter Umständen überflüssiger Leistungen bei der gesetzlichen Sozialversicherung vermieden wird.

Anders sieht die Situation bei den Steuern aus. Grundsätzlich dienen bereits allgemein anerkannte und verfassungsrechtlich abgesicherte Normen wie das Eigentumsrecht, die Berufsfreiheit und das aus dem allgemeinen Gleichheitsgebot abgeleitete Leistungsfähigkeitsprinzip als Beschränkung des Steuerzugriffs. Diese grundsätzliche Schutzwirkung ist indes nur schwach. Das erkennt man allein daran, dass das Steuerniveau in Deutschland seit Jahren auf einem hohen Niveau liegt.[95] Gerade deshalb wären im Bereich der Finanzverfassung weitergehende Änderungen und Ergänzungen angezeigt,[96] um durchschlagende Wirksamkeit im Sinne einer fiskalischen Restriktion zu erlangen.

Ein Beispiel für eine solche Ergänzung der Finanzverfassung wäre die Erweiterung des Art. 105 GG um eine Begrenzungsformel. Eine solche könnte beispielsweise lauten: „Überbelastungen der Steuerpflichtigen sind zu vermeiden".[97] Vordergründig scheint eine derart offen formulierte Vorschrift wenig hilfreich. Solange nicht umrissen ist, ab wann genau eine Überbelastung vorliegt, lässt sie großen Raum für Interpretationen. Die mögliche Wirkung einer solchen Verfassungsvorschrift ist indes nicht

94 Zu dem Problem der versicherungsfremden Leistungen in den bedeutenden Sozialversicherungszweigen siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung, Heft 107 der Schriftenreihe, Berlin 2011, *Dasselbe*, Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung, Heft 106 der Schriftenreihe, Berlin 2010 und *Dasselbe*, Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung, Heft 104 der Schriftenreihe, Berlin 2008.

95 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Steuer- und Abgabenbelastung weiter angespannt, Sonderinformation Nr. 61, Berlin 2010. Grundsätzlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Die Entwicklung der Steuer- und Abgabenbelastung, Heft 100 der Schriftenreihe, Berlin 2006.

96 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Verfassungsgrenzen für Steuerstaat und Staatshaushalt, Heft 75 der Schriftenreihe, Wiesbaden 1992, S. 60ff.

97 Ebenda, S. 84.

zu unterschätzen. Zum einen würde eine derartige verfassungsrechtliche Vorgabe den Gesetzgeber (mehr als bisher) zwingen, das Phänomen der Überbelastung ausdrücklich in seiner Steuerpolitik zu berücksichtigen. Allein die Tatsache, dass der Gesetzgeber selbst eine Vorstellung über die Grenze der zumutbaren Belastung entwickeln müsste, ist im Sinne des Steuerzahlers. Zum anderen würde eine solche Verfassungsvorschrift dem Steuerzahler das scharfe Schwert einer unabhängigen Überprüfung in die Hand geben. Sollte der Gesetzgeber die Steuerbelastung zu weit anspannen, so kann dies verfassungsrechtlich überprüft werden. Dem Steuerzahler steht damit eine Handhabe gegen eine erdrosselnde Besteuerung zur Verfügung. Eine maßvolle Steuerbelastung würde damit im Extremfall regelrecht einklagbar.

Vermeidung heimlicher Steuererhöhungen

Einen substanziellen und vor allem kurzfristig zu realisierenden Beitrag zur Begrenzung der Steuerbelastung würde insbesondere die Unterbindung eines *übermäßigen* Einnahmenwachstums aufgrund sogenannter heimlicher Steuererhöhungen leisten. Heimliche Steuererhöhungen entstehen im Zusammenhang mit progressiven Steuern, in Deutschland typischerweise bei der Einkommensteuer.[98]

Ein *progressiver* Tarifverlauf bedeutet, dass die Steuerbelastung mit steigendem Einkommen *überproportional* steigt. So zahlt ein alleinstehender Steuerzahler mit einem zu versteuerndem Einkommen in Höhe von 20.000 Euro zum 2012 geltenden Einkommensteuertarif 2.701 Euro Einkommensteuer.[99] Steigt sein Einkommen um 5 % auf 21.000 Euro, so steigt die Steuerzahlung auf 2.972 Euro. Eine Einkommenserhöhung von 5 % führt also in diesem Beispiel zur Steigerung der Einkommensteuer um gut 10 %.

Dass „breite Schultern“ mehr Lasten tragen sollen, entspricht dem sogenannten Leistungsfähigkeitsprinzip. Wie *viel* mehr diese breiten Schul-

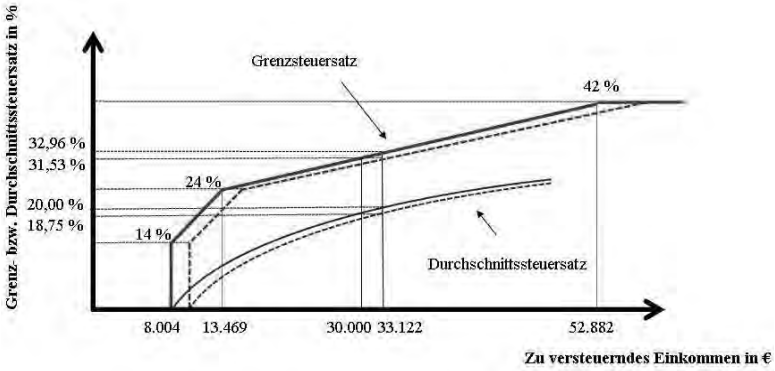
98 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Der Tarif muss auf Räder – Heimliche Steuererhöhungen vermeiden, Heft 95 der Schriftenreihe, Wiesbaden 2002. Vgl. auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/2012, Wiesbaden 2011, S. 206ff.

99 Hier wie bei den folgenden Beispielen ohne Solidaritätszuschlag.

tern dann zu tragen haben, hängt davon ab, inwieweit die Gesellschaft bereit ist, durch die Einkommensteuer umzuverteilen. Die Entscheidung für einen progressiven Steuertarif entspricht damit der Vorstellung über eine gerechte Besteuerung. Dass die Steuerbelastung mit steigendem Einkommen überproportional ansteigt, ist also gewollt und gilt gemeinhin als gerecht.

Problematisch wird diese Entscheidung für einen progressiven Steuertarif indes dann, wenn die betroffenen Steuerzahler der Wirkung der Progression unterliegen, obwohl sie *gar nicht leistungsfähiger* geworden sind. Dies ist dann der Fall, wenn eine Einkommenserhöhung lediglich die Inflation ausgleicht, also das sogenannte Realeinkommen, das die Kaufkraft bestimmt, gleich bleibt. Da die Einkommensteuer keine Inflation kennt (sogenanntes Nominalwertprinzip), wird die Einkommenserhöhung, obwohl sie den Steuerzahler gar nicht leistungsfähiger werden lässt, überproportional höher belastet. Dieses Phänomen soll mit Hilfe von *Abbildung 12* veranschaulicht werden. Unterstellt wird ein Steuerzahler, der 2012 über ein zu versteuerndes Einkommen von 30.000 Euro verfügt. Er zahlt nach dem geltenden Einkommensteuertarif 5.625 Euro Einkommensteuer, das sind 18,75 % von 30.000 Euro.

Abbildung 12: Beispiel heimliche Steuererhöhung und Korrektur des Einkommensteuertarifs



Beträgt die Inflation jährlich zwei Prozent und bekommt der Steuerzahler jährlich eine Lohnerhöhung in derselben Höhe, beträgt das Einkommen nach fünf Jahren 33.122 Euro im Jahr. Ändert sich der Steuertarif nicht, beträgt 2017 die Einkommensteuer 6.632 Euro oder 20 % von 33.122 Euro. Der Einkommenssteigerung um 10,4 % folgt ein Anstieg der Steuerbelastung um 17,9 %. Bildlich gesehen „rutscht" der Steuerzahler im Tarif nach oben. Obwohl er gar nicht leistungsfähiger geworden ist, wird er nun höher besteuert. Diese sogenannten *inflationsbedingten* heimlichen Steuererhöhungen werden auch als *kalte Progression* bezeichnet.

Hier wird deutlich, warum für dieses Phänomen der Begriff *heimliche* Steuererhöhungen gewählt wurde. Der Fiskus erhält nämlich von Jahr zu Jahr Mehreinnahmen durch reine Untätigkeit, indem er einfach den Steuertarif unverändert lässt. Diese Art der Steuererhöhung wird nicht per Gesetz offen und transparent beschlossen, sondern geschieht eben heimlich.

Dass die beschriebenen inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen eine ungerechte Mehrbelastung für die Steuerzahler darstellen, ist in der Literatur unstreitig.[100] Hingegen wird oft der Effekt vernachlässigt, dass auch reale Einkommenszuwächse zu Steuererhöhungen führen können. Wenn die im obigen Beispiel beschriebene Einkommenserhöhung um jährlich zwei Prozent der durchschnittlichen Einkommensentwicklung entspricht, dann ist der Steuerzahler in *Relation* zu allen anderen Steuerzahlern nicht leistungsfähiger geworden. War er zum Beispiel vorher der Durchschnittsverdiener, so bleibt er weiterhin der Durchschnittsverdiener. Trotzdem steigt seine Steuerbelastung an. Würde der Steuertarif für lange Zeit fixiert werden, würde dadurch irgendwann auch der Durchschnittsverdiener den Spitzensteuersatz zahlen, weil er – wieder bildlich gesprochen – immer weiter in die höhere Progressionszone rutscht. Diese Entwicklung ist bereits in den letzten Jahrzehnten zu beobachten. Während im Jahr 1958[101] der Spitzensteuersatz ab rund dem

100 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Der Tarif muss auf Räder (Fn. 98), S. 16.

101 Im Jahr 1958 wurde der Einkommensteuertarif in der Form eingeführt, wie er im Prinzip bis heute angewandt wird.

zwanzigfachen Einkommen eines Durchschnittsverdieners Anwendung fand, ist dafür heute bereits weniger als der eineinhalbfache Durchschnittsverdienst nötig.[102] Auch reale Einkommenszuwächse verursachen also heimliche Steuererhöhungen, die ebenso wie die Inflation zu einer ungerechten und übermäßigen Steuerbelastung führen.

Die heimlichen Steuererhöhungen fallen umso höher aus, je länger der Steuertarif nicht geändert wird und je progressiver er ist. Da die Progression gerade im unteren Einkommensbereich besonders „scharf" ist,[103] sind vor allem Bezieher geringer Einkommen betroffen.

Abhilfe schafft eine Anpassung des Einkommensteuertarifs. Dazu müssten die Eckpunkte des Einkommensteuertarifs entsprechend der Inflationsrate zur Ausschaltung der kalten Progression angepasst werden. Noch besser wäre eine Anpassung entsprechend der durchschnittlichen Einkommensentwicklung zur Ausschaltung der gesamten heimlichen Steuererhöhungen. Das würde für das obige Beispiel bedeuten, dass sowohl der Grundfreibetrag (8.004 Euro) als auch das Einkommen an der „Knickstelle" (13.469 Euro) und das Einkommen, ab dem der Spitzensteuersatz greift (52.882 Euro), um je 10,4 % nach rechts verschoben werden. Die gestrichelt dargestellten Verläufe von Grenz- und Durchschnittssteuersatz in *Abbildung 12* skizzieren einen solchen angepassten Tarif. Die Abbildung veranschaulicht auch die Wirkung der Anpassung. Der Steuerzahler, der zuvor im Durchschnitt 18,75 % seines Einkommens an Steuern zahlen musste, zahlt auch nach der Anpassung 18,75 % Steuern von seinem Einkommen. Das Beispiel zeigt auch, dass der Fiskus auch nach einer Anpassung des Tarifs durchaus am Erfolg des Steuerzahlers beteiligt ist, denn absolut erhält er eine höhere Steuerzahlung.[104] Entscheidend ist, dass die Steuerbelastung hier nicht stärker steigt als das Einkommen. Der Einkommenserhöhung um 10,4 % steht eine um 10,4 % höhere Steuerzahlung gegenüber.

102 Vgl. *V. Stern*, Die Mitte im Zugriff des Fiskus, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 91, Nr. 8 2011, S. 522.

103 Dies wird durch den sogenannten „Knick" im Steuertarif verursacht. Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs, Berlin 2008, S. 19f.

104 18,75 % von 33.122 Euro (6.210 Euro) statt von 30.000 Euro (5.625 Euro).

Da die Einkommen in der Regel stetig wachsen, ist eine regelmäßige Anpassung des Steuertarifs notwendig. Sie sollte deshalb automatisch erfolgen, man spricht in diesem Zusammenhang auch von einem „Tarif auf Rädern“. Nur so wäre sichergestellt, dass die notwendigen Korrekturen unabhängig von „freiwilligen“ Tarifkorrekturen der Politik erfolgen. Denn diese werden nur, das zeigt die Erfahrung, nach Kassenlage oder kurz vor wichtigen Wahlen gewährt. Beides ist zu wenig, denn die heimlichen Steuererhöhungen fallen regelmäßig an. Damit bedient sich der Staat genauso regelmäßig über Gebühr am wirtschaftlichen Erfolg der Steuerzahler. Die Unterbindung dieser übermäßigen Besteuerung ist geradezu ein Paradebeispiel für das Ziel der oben formulierten Abgaben- oder Abgabenwachstumsbremse.

Die heimlichen Steuererhöhungen haben einen erheblichen Anteil an den bereits in der Einführung erwähnten prognostizierten Rekordsteuereinnahmen.[105] Allein im Jahr 2014 werden die heimlichen Steuererhöhungen voraussichtlich mit rund 16 Mrd. Euro zum geschätzten Steuermehraufkommen beitragen.[106] Damit stützt sich die bisherige bedenkliche Konsolidierungsstrategie der aktuellen Bundesregierung, die fast ausschließlich auf die Erhöhung von Einnahmen setzt, nicht nur auf das zu erwartende Steuerwachstum, sondern auch zum Teil auf heimliche Steuer*erhöhungen*.

Allerdings besteht erfreulicherweise eine Initiative der Bundesregierung, den heimlichen Steuererhöhungen bei der Einkommensteuer entgegenzuwirken, indem der Einkommensteuertarif korrigiert werden soll.[107] Auch wenn diese Anpassung mit einer Wirkung von rund 6 Mrd. Euro im Jahr 2014 nicht ausreicht, die gesamten dann erwarteten heimlichen Steuererhöhungen zu kompensieren, so ist dies indes ein Schritt in die richtige Richtung, auch und gerade im Sinne einer Abgabenbremse.

105 Siehe oben, S. 2.
106 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Zum geplanten Abbau der kalten Progression, KBI-kompakt Nr. 2, Berlin 2011, S. 4
107 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression, Bundesrat Drucksache 847/11 v. 30.12.2011, oder *Bundesministerium der Finanzen*, Monatsbericht 2/2012, S. 81ff.

In einem zweiten Schritt müssten diese Änderungen allerdings automatisch vorgenommen werden, etwa durch Kopplung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs an die allgemeine Einkommensentwicklung, gleichsam einem „Tarif auf Rädern“.[108] Auch hier bestehen bei der Initiative der Bundesregierung positive Ansätze, etwa in der Überlegung, die heimlichen Steuererhöhungen genau wie das steuerliche Existenzminimum regelmäßig im Existenzminimumbericht der Bundesregierung festzustellen. Der Existenzminimumbericht der Bundesregierung erscheint alle zwei Jahre. Wenn damit neben der Gewährleistung der Steuerfreiheit des Existenzminimums gleichzeitig eine regelmäßige Anpassung des Einkommensteuertarifs gewährleistet würde, bedeutet dies einen wirksamen Schutz gegen übermäßige Steuerbelastungen und damit eine wirksame Abgabenbremse.

Im Gegensatz zur Schuldenbremse lässt sich die hier grob skizzierte Idee einer Abgaben- oder Abgabenwachstumsbremse nicht durch eine zentrale Regel allein formulieren. Sie setzt sich aus verschiedenen Elementen zusammen. Ein Kernelement ist angesichts der aktuellen Entwicklung die Verhinderung von heimlichen Steuererhöhungen durch einen Tarif auf Rädern. Regeln wie diese erhalten im hier dargestellten Kontext also eine weitere Aufgabe. Bisher dienen sie in erster Linie der Gewährleistung einer maßvollen und gerechten Steuerbelastung. Hier unterstützen sie zusätzlich das Ziel einer nachhaltigen und erfolgreichen Haushaltskonsolidierung.

108 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Der Tarif muss auf Räder (Fn. 98), S. 63f.

4 Fazit

Eine zügige und nachhaltige Haushaltskonsolidierung ist eines der vordringlichsten Probleme der öffentlichen Haushalte in Deutschland. Diesem Problem könnte prinzipiell auf zwei Arten begegnet werden: durch eine Senkung der Ausgaben oder durch eine Erhöhung der Einnahmen.

Die Erfahrungen aus vergangenen Haushaltskonsolidierungen in entwickelten Staaten zeigen, dass erfolgreiche Konsolidierungsphasen stets durch Einschnitte im Ausgabenbereich ermöglicht worden sind. Konsolidierungsphasen, die vor allem durch Einnahme- bzw. Steuererhöhungen geprägt waren, erwiesen sich hingegen in der Regel als nicht nachhaltig. Im Gegenteil, eine Erfolg versprechende Konsolidierungsstrategie besteht in einer deutlichen Ausgabensenkung, flankiert durch eine im Verhältnis dazu geringere Steuersenkung. Bei den Ausgabenkategorien sollten vor allem die Reduzierung von konsumtiven Staatsausgaben und Ausgaben des Transferbereichs im Mittelpunkt stehen.

Bei der Betrachtung der Entwicklung von Steuereinnahmen und Ausgaben in Deutschland zeigt sich, dass die Ausgabenentwicklung mit leichter Verzögerung von rund zwei Jahren der Entwicklung der Steuereinnahmen folgt. Während Perioden mit gedämpfter Steuerentwicklung in den Folgejahren also für eine gewisse Ausgabendisziplin sorgten, führten Phasen mit stärker steigenden Einnahmen zu einem deutlichen Anschwellen der Ausgaben. Dieser Effekt scheint sich auch angesichts der aktuellen Rekordsteuereinnahmen zu bestätigen. Aufgrund der günstigen Steuereinnahmenentwicklung hat die Bundesregierung ihre Sparanstrengungen nämlich fast gänzlich eingestellt. Noch problematischer erscheinen vor diesem Hintergrund die aktuell von den Parteien SPD und Die GRÜNEN geforderten Steuererhöhungen, die ein zusätzliches Anschwellen der Ausgaben befürchten lassen.

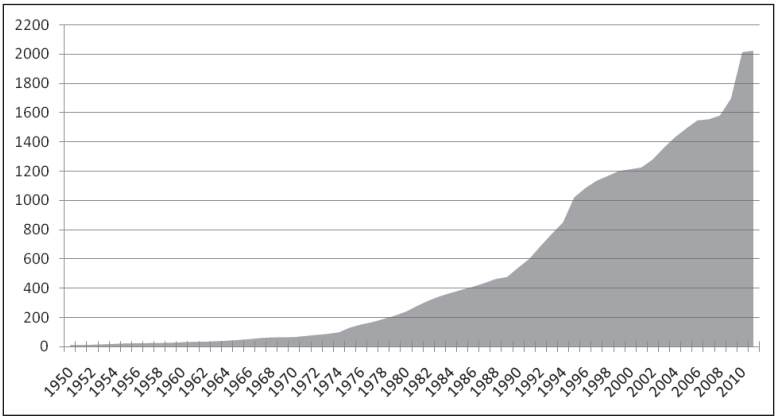
Daher ist zu erwägen, ob nicht eine Abgabenbremse dazu beitragen kann, die Haushaltskonsolidierung auf den rechten (Ausgaben-)Pfad zu leiten. Beginnen könnte man mit dem Abbau der inzwischen angewachsenen heimlichen Steuererhöhungen. Darüber hinaus ist es angezeigt, für die

Zukunft heimliche Steuererhöhungen durch einen „Tarif auf Rädern“ auszuschließen.

Voraussetzung für die Ausgabenbegrenzungswirkung einer Abgabenbremse ist allerdings, dass ein Ausweichen in die Verschuldung verhindert wird. Durch die Schuldenbremse im Grundgesetz wird diese Voraussetzung spätestens 2016 für den Bund und 2020 für die Länder erfüllt werden können. Faktisch besteht durch die Schuldenbremse schon heute die Notwendigkeit, mit der Haushaltskonsolidierung zu beginnen. So könnte die Schuldenbremse, flankiert von einer Abgaben- oder Abgabenwachstumsbremse, durch Druck auf die Ausgabenseite dazu beitragen, dass die öffentlichen Haushalte nicht nur wieder ins Gleichgewicht kommen, sondern dort auch langfristig verbleiben.

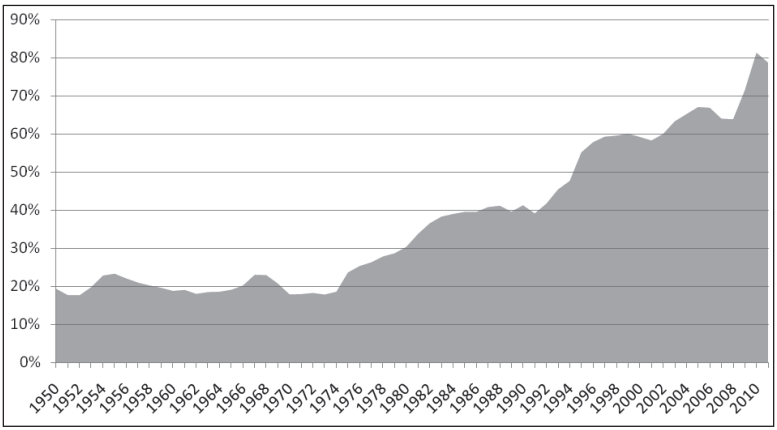
Anhang

Abbildung 13: Staatsverschuldung in Deutschland 1950-2011 in Mrd. Euro



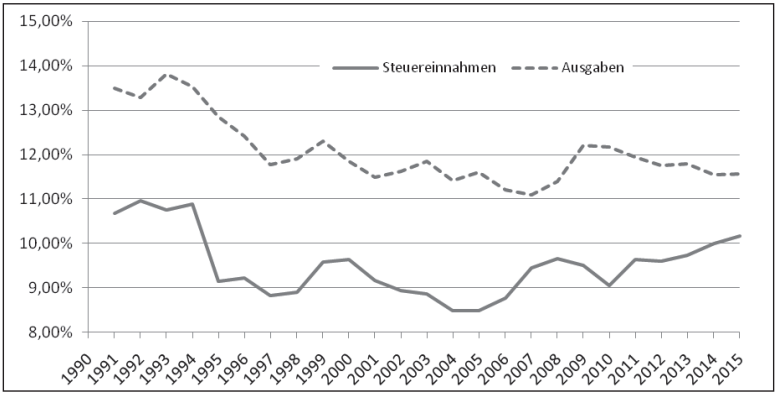
Quellen: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 5, für 2011 dasselbe, Pressemitteilung v. 27.03.2012.

Abbildung 14: Staatsverschuldung in Deutschland 1950-2011 in % des BIP



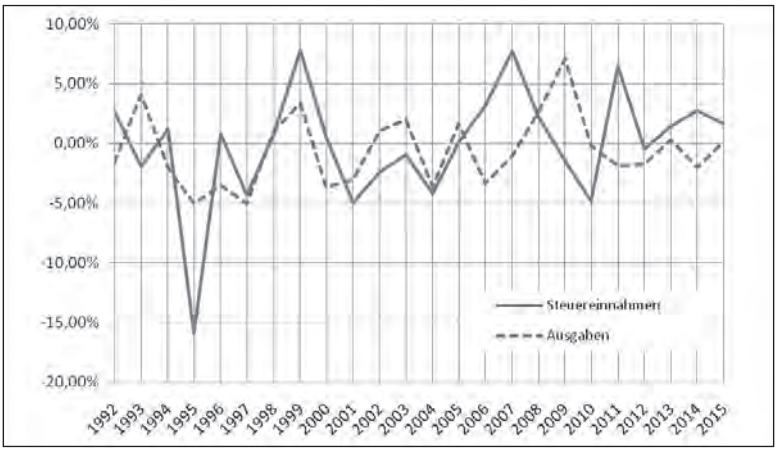
Quellen: Quellen: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 5, für 2011 dasselbe, Pressemitteilung v. 27.03.2012.

Abbildung 15: Steuereinnahmen und Ausgaben des Bundes 1991-2015 in % des BIP



Quellen: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 3.1, Finanzpläne der Bundesregierung, verschiedene Jahre; ab 1991 Deutschland gesamt; ab 2011 Einnahmen gemäß Steuerschätzung November 2011, Ausgaben und Wachstum des BIP gemäß Finanzplan der Bundesregierung 2011-2015.

Abbildung 16: Steuereinnahmen und Ausgaben des Bundes 1992-2015 in % des BIP - Veränderung zum Vorjahr



Quellen: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 3.1, Finanzpläne der Bundesregierung, verschiedene Jahre; ab 1991 Deutschland gesamt; ab 2011 Einnahmen gemäß Steuerschätzung November 2011, Ausgaben und Wachstum des BIP gemäß Finanzplan der Bundesregierung 2011-2015.

Tabelle 2: Steuereinnahmen, Ausgaben und gesamte Einnahmen der Gebietskörperschaften (konsolidiert), 1991-2011

	Steuereinnahmen				Ausgaben				*Nachrichtlich: ges. Einnahmen*	
Jahr	Mrd. Euro	Veränderung zum Vorjahr	Trend Mrd. Euro	Residuum Mrd. Euro	Ausgaben	Veränderung zum Vorjahr	Trend Mrd. Euro	Residuum Mrd. euro	*Mrd. Euro*	*Veränderung zum Vorjahr*
1991	337,85	-	354,23	-16,38	470,67	-	490,53	– 19,86	*415,74*	-
1992	368,33	9,02%	365,18	3,15	501,38	6,52%	504,44	– 3,06	*462,84*	*11,33%*
1993	380,25	3,24%	376,13	4,12	529,79	5,67%	518,35	11,44	*476,53*	*2,96%*
1994	397,57	4,55%	387,08	10,49	547,56	3,35%	532,26	15,30	*501,62*	*5,27%*
1995	405,58	2,01%	398,03	7,55	562,14	2,66%	546,17	15,97	*514,17*	*2,50%*
1996	409,00	0,84%	408,98	0,02	572,01	1,76%	560,08	11,93	*515,51*	*0,26%*
1997	411,98	0,73%	419,93	-7,95	570,68	-0,23%	573,99	– 3,31	*516,88*	*0,27%*
1998	433,57	5,24%	430,88	2,69	587,03	2,87%	587,90	– 0,87	*538,90*	*4,26%*
1999	465,89	7,45%	441,83	24,06	609,26	3,79%	601,81	7,45	*572,33*	*6,20%*
2000	480,81	3,20%	452,78	28,03	610,88	0,27%	615,72	– 4,84	*583,46*	*1,94%*
2001	459,58	-4,42%	463,73	-4,15	628,55	2,89%	629,63	– 1,08	*568,19*	*-2,62%*
2002	458,12	-0,32%	474,68	-16,56	643,40	2,36%	643,54	– 0,14	*567,45*	*-0,13%*
2003	463,50	1,17%	485,63	-22,13	656,22	1,99%	657,45	– 1,23	*573,91*	*1,14%*
2004	463,99	0,11%	496,58	-32,59	655,22	-0,15%	671,36	– 16,14	*573,51*	*-0,07%*
2005	475,70	2,52%	507,53	-31,83	667,94	1,94%	685,26	– 17,32	*597,80*	*4,24%*
2006	512,66	7,77%	518,48	-5,82	677,65	1,45%	699,17	– 21,52	*634,45*	*6,13%*
2007	558,38	8,92%	529,43	28,95	689,63	1,77%	713,08	– 23,45	*684,34*	*7,86%*
2008	572,56	2,54%	540,38	32,18	714,11	3,55%	726,99	– 12,88	*705,50*	*3,09%*
2009	546,32	-4,58%	551,33	-5,01	744,41	4,24%	740,90	3,51	*683,47*	*-3,12%*
2010	548,87	0,47%	562,28	-13,41	802,46	7,80%	754,81	47,65	*689,80*	*0,93%*
2011	587,82	7,10%	573,23	14,59	781,15	-2,66%	768,72	12,43	*740,71*	*7,38%*

Korrelationskoeffizienten nach Pearson

	t	t+1	t+2
Steuereinnahmen im Jahr t zu Ausgaben im Jahr t, t+1 bzw. t+2	0,95**	0,95**	0,97**
Residuen: Steuereinnahmen im Jahr t zu Ausgaben im Jahr t, t+1 bzw. t+2	0,06	0,24	0,64**
Residuen: Ausgaben im Jahr t zu Steuereinnahmen im Jahr t, t+1 bzw. t+2	0,06	0,05	-0,19

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Fachserie 18, Reihe 1.4, Tabelle 3.4.3.3[109], eigene Berechnung

109 Ausgaben bereinigt um außerordentliche Tatbestände (siehe oben, Fn. 44).

Veröffentlichungen des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler seit 2000

Reihe Schriften

111 Reduzierungspotenzial bei ausgewählten Sozialausgaben des Bundes, Oktober 2011
110 Grenzen der Staatsverschuldung in den Bundesländern, Oktober 2011
109 Reform der Grundsteuer – Handlungsbedarf und Reformoptionen, Juni 2011
108 Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Juni 2011
107 Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung, Januar 2011
106 Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, Februar 2010
105 Entlastung lebensnotwendiger Ausgaben von der Mehrwertsteuer, März 2009
104 * Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung, August 2008
103 Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs, April 2008
102 Verfassungswidriger Solidaritätszuschlag, Februar 2008
101 Familienbesteuerung und Splitting – Änderungsvorschläge auf dem Prüfstand, November 2007
100 Die Entwicklung der Steuer- und Abgabenbelastung, März 2006
99 Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, Mai 2006
98 Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, Juni 2005
97 Reform der Gesetzlichen Unfallversicherung, Dezember 2004
96 Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, November 2002
95 Der Tarif muss auf Räder – Heimliche Steuererhöhungen vermeiden, September 2002
94 Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau, Januar 2002

93 Wohnungsbauförderung auf dem Prüfstand, Juni 2001
92 Lenken mit Steuern und Abgaben – Große Mängel und Gefahren, September 2000
91 Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland, Februar 2000

Reihe Sonderinformationen

64 Von der Wirtschafts- in die Haftungsunion – Ursachen und Lösungsoptionen, September 2011
63 Zur Vereinheitlichung des Rentenrechts aus Beitrags- und Steuerzahlersicht, Mai 2010
62 Der umstrittene Solidaritätszuschlag – Mythen und Fakten, April 2010
61 Steuer- und Abgabenbelastung weiter angespannt, März 2010
60 Aktuelle Empfehlungen zu Abbau und Ersatz der Gewerbesteuer, März 2010
59 Börsenumsatzsteuer – Phönix aus der Asche?, Juli 2009
58 Schuldenverbot für Bund und Länder, April 2009
57 Die Mitte verliert – Nach Tarifkorrektur 2010 erhöhter Nachholbedarf bei Entlastung mittlerer Einkommen, März 2009
56 Sonderausgabenabzug von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung, März 2009
55 Existenzgefährdende Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer entschärfen!, August 2008
54 Soziale Pflegeversicherung grundlegend reformieren! – Kritische Anmerkungen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 17.10.2007, Dezember 2007
53 * Arbeitslosenversicherung: Entlastung statt Ausbeutung!, August 2007
52 Aussteuerungsbetrag abschaffen!, Juni 2007
51 Steuer- und Abgabenbelastung im internationalen Vergleich, Mai 2007
50 * Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, März 2007
49 Für eine umfassende Reform der Gesetzlichen Unfallversicherung, Dezember 2006

48 * Zur Reform der Sozialen Pflegeversicherung, August 2006
47 * Die Bürgerversicherung: Die falsche Medizin für die Krankenversicherung, Juli 2005
46 * Erbschaftsteuer und Grundgesetz, Januar 2005
45 * Vergleichende Untersuchung aktueller Eckwerte zur großen Reform der Einkommensteuer KBI, FDP, Merz, CSU und Kirchhof, Februar 2004
44 * Entwicklung der Abgabenbelastung auf Löhne und Gehälter, Juli 2003
43 * Ökosteuer und Grundgesetz, Juni 2003
42 * Vermögensteuer: Beseitigen statt Wiedereinführen, Februar 2003
41 * Verwirrung durch OECD-Zahlen zur Abgabenbelastung, Februar 2003
40 Zu den Rentenreformplänen der Bundesregierung, Januar 2001
39 * Folgen des 630-DM-Gesetzes – Eine Zwischenbilanz, April 2000
38 Reformbedarf in der Gesetzlichen Rentenversicherung, Mangelhafte Maßnahmen der Bundesregierung, November 1999 (aktualisiert: Februar 2000)

* = als gedruckte Version vergriffen

Reihe Stellungnahmen

32 Zur anstehenden Finanzreform der Europäischen Union, Februar 2009
31 Öffentliche Personalausgaben, November 2006
30 Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen, Januar 2006
29 Ausgliederungen aus den öffentlichen Haushalten, April 2004
28 Abbau von Mischfinanzierungen, Juni 2001
27 Finanzpolitik in der Europäischen Währungsunion, April 2000

Weitere Veröffentlichungen

Personalausgaben des Bundes weiter abbauen!, Februar 2008

Die vollständige Liste der Veröffentlichungen des Karl-Bräuer-Instituts ist unter www.karl-braeuer-institut.de abrufbar oder kann beim Institut angefordert werden.