

Bach, Stefan

**Article**

## Haushaltskonsolidierung: Staatsausgaben durchforsten, Steuern erhöhen, Wachstum stärken

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Bach, Stefan (2010) : Haushaltskonsolidierung: Staatsausgaben durchforsten, Steuern erhöhen, Wachstum stärken, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 79, Iss. 1, pp. 10-26, <https://doi.org/10.3790/vjh.79.1.10>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99587>

**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.*

# Haushaltskonsolidierung: Staatsausgaben durchforsten, Steuern erhöhen, Wachstum stärken

von Stefan Bach

**Zusammenfassung:** Die zentrale finanzpolitische Aufgabe der kommenden Jahre wird die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sein. Auch nach Bewältigung der Rezession werden weiterhin „strukturelle“ Defizite in einer Größenordnung von drei bis vier Prozent des Bruttoinlandsprodukts bestehen bleiben. Erforderlich ist ein mittelfristiges Konsolidierungsprogramm mit einem ausgewogenen Mix aus Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen, das den Wachstumspfad der deutschen Volkswirtschaft möglichst wenig belastet. Hierzu sollten alle öffentlichen Aufgaben und Ausgaben auf den Prüfstand gestellt werden und anstehende Strukturreformen aufgegriffen werden. Steuererhöhungen sind bei der Mehrwertsteuer, der Energiebesteuerung, bei der Grundsteuer und bei hohen Einkommen oder Vermögen denkbar.

**Summary:** The vital challenge of German fiscal policy over the next years will be the consolidation of public budgets. Even after the recovery from the sharp recession, “structural” budget deficits of 3 to 4 percent of GDP will remain. What appears to be required is a well-balanced medium-term strategy on budget consolidation by spending cuts and tax hikes that do not harm the economy considerably. All public expenditure programs are to be on trial, outstanding reforms should be resumed. Tax hikes are feasible in the field of VAT, energy taxation, local property taxation, as well as for high income and wealth.

## 1 Einleitung

Die deutschen Staatsfinanzen erlebten in den letzten Jahren beträchtliche Höhen und Tiefen. Die wirtschaftliche Stagnationsphase von 2002 bis 2005 riss tiefe Löcher in die öffentlichen Budgets, zudem wurden die Einnahmen durch die Folgewirkungen von Steuerreformen und strukturelle Aushöhlungseffekte gedrückt. Im Zuge des Aufschwungs ab 2006 sprudelten die Steuerquellen dann wieder kräftig. Im Zusammenwirken mit Steuererhöhungen und gebremsten Ausgabenzuwächsen konnten die öffentlichen Haushalte insgesamt zum ersten Mal seit 1989 wieder ausgeglichen werden.

Mitte 2008 schlitterte die deutsche Wirtschaft in die schärfste Rezession der Nachkriegszeit. Dadurch gerieten die öffentlichen Finanzen in eine massive Schieflage. Im Jahr 2009 schnellte das Defizit auf 3,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) hoch, für 2010 wird mit einem Defizit von über fünf Prozent des BIPs gerechnet. Hier wirken zum einen die rezessionsbedingten Rückgänge bei den direkten Steuern und Sozialbeiträgen sowie die

JEL Classifications: H11, H50, H60, H20  
Keywords: Fiscal policy, public expenditures and budget, tax policy.

höheren Ausgaben für die soziale Sicherung. Zum anderen werden die staatlichen Defizite durch Stützungsinterventionen, die Konjunkturpakete sowie durch Steuersenkungen und Ausgabensteigerungen hochgetrieben, letztere werden auch längerfristig defizitwirksam bleiben. Nach derzeitigem Stand dürften inzwischen „strukturelle“ Haushaltsdefizite in einer Größenordnung von drei bis vier Prozent des Bruttoinlandsprodukts aufgelaufen sein, also Defizite, die auch bei „normaler“ wirtschaftlicher Entwicklung bestehen bleiben.

Die Finanzpolitik steht vor der Notwendigkeit, diese Haushaltsdefizite zu konsolidieren, wenn die Verschuldungsgrenzen in den nächsten Jahren wieder eingehalten werden sollen. Insbesondere die 2009 in das Grundgesetz aufgenommene neue „Schuldenbremse“ schreibt für den Bund ab 2016 vor, dass er sich längerfristig über den Konjunkturzyklus hinweg nur noch im Umfang von 0,35 Prozent des BIPs verschulden darf. Ab 2011 müssen die aufgelaufenen strukturellen Defizite schrittweise bis 2016 konsolidiert werden. Die Länder sollen ab 2020 ausgeglichene Haushalte vorlegen.

Zurzeit ist die Finanzpolitik noch weitgehend auf die Krisenbewältigung fixiert. Nicht zuletzt mit Blick auf anstehende Wahlen werden die mittelfristigen Konsolidierungsanforderungen bisher kaum wahrgenommen. Spätestens nach der nächsten Mittelfrist-Steuerschätzung im Mai 2010 und im Zuge der Haushaltsplanungen für 2011 wird aber die Stunde der finanzpolitischen Wahrheit anbrechen.

Dieser Beitrag diskutiert die finanzpolitischen Perspektiven zur Haushaltskonsolidierung für die nächsten Jahre. Nach einer Bestandsaufnahme der fiskalischen Wirkungen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise (Kapitel 2) und der Entwicklungstrends und Strukturen der öffentlichen Haushalte (Kapitel 3) werden verschiedene Strategien zur Haushaltskonsolidierung erörtert (Kapitel 4).

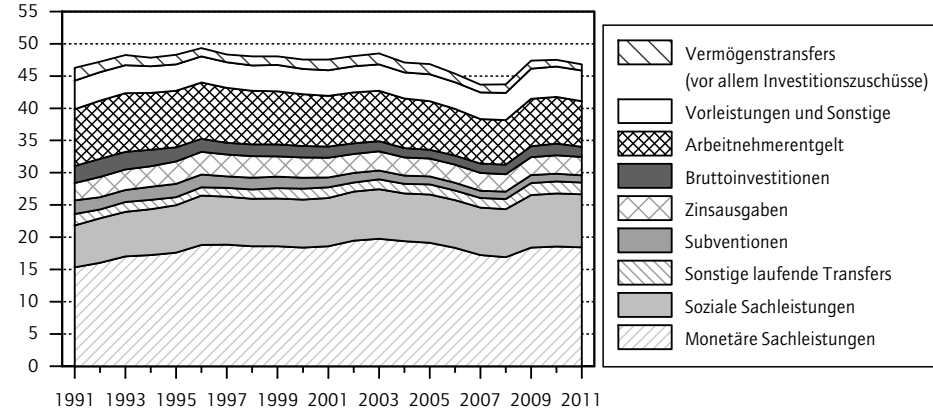
## **2 Staatsfinanzen in der Finanz- und Wirtschaftskrise**

Die schärfste Rezession der Nachkriegszeit hat die öffentlichen Finanzen in eine erhebliche Schieflage gebracht (Abbildung 1). Waren die öffentlichen Haushalte 2008 noch ausgeglichen, schnellte das Defizit 2009 auf 3,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) hoch, für 2010 rechnet das DIW Berlin in seiner jüngsten Konjunkturprognose mit einem Defizit von 5,1 Prozent, und für 2011 mit 4,4 Prozent (Dreger et al. 2010). Hier wirken zum einen die „automatischen Stabilisatoren“, also rezessionsbedingte Rückgänge bei den direkten Steuern und Sozialbeiträgen, sowie höhere Ausgaben für die soziale Sicherung. Zum anderen wurden und werden die staatlichen Defizite hochgetrieben durch Stützungsinterventionen für notleidende Banken und Unternehmen, die Konjunkturpakete und das „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“. Die Kriseninterventionen und die Konjunkturprogramme laufen 2010 und in den Folgejahren aus. Ebenso dürften die erhöhten Zuschüsse für Kurzarbeit zurückgefahren werden können. Über 2011 hinaus defizitwirksam bleiben aber die dauerhaften Ausgabensteigerungen und Einnahmensenkungen, die seit 2008 beschlossen wurden, insbesondere die Senkung von Steuern und Sozialabgaben sowie die Erhöhung des Kindergelds. Selbst wenn die konjunkturelle Erholung zügig voranschreitet und ab 2011 wieder auf einen Wachstumspfad des realen BIPs von jährlich 1,5 bis zwei Prozent einschwenkt, also die konjunkturbedingten Defizite sukzessive verschwinden, dürfte ein „strukturelles“ Defizit von etwa drei Prozent des BIPs bestehen bleiben, das

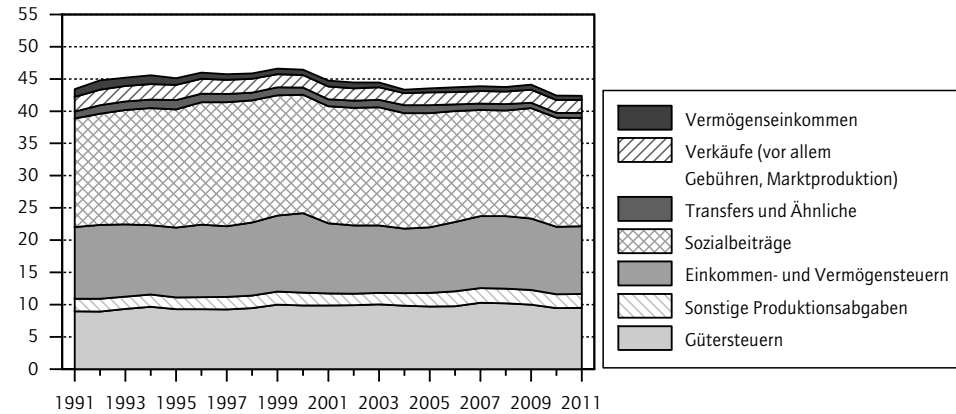
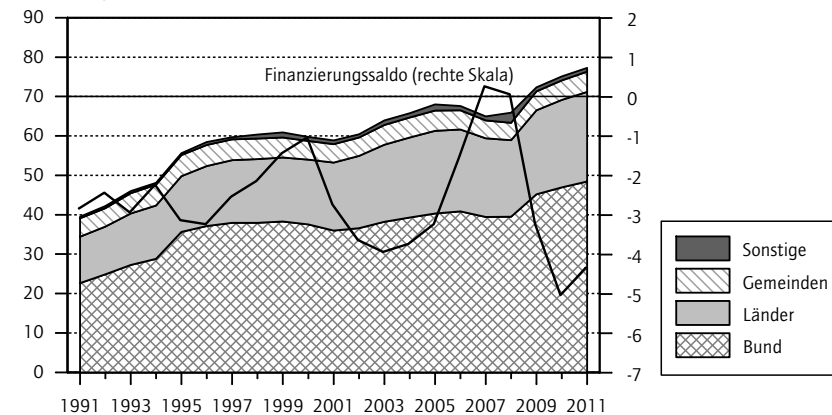
Abbildung 1

# Ausgaben, Einnahmen, Finanzierungssaldo und Schulden des Staatssektors<sup>1)</sup> 1991–2010<sup>2)</sup> in Abgrenzung der VGR<sup>3)</sup>

Staatsausgaben in Prozent des BIP



Staatseinnahmen in Prozent des BIP

Finanzierungssaldo und Schulden des Staates<sup>4)</sup> in Prozent des BIP

**1** Staatssektor insgesamt, einschließlich Sozialversicherung. **2** 2009 und 2010: Prognose des DIW Berlin vom Januar 2010. **3** Korrigiert um Sondereffekte bei den Staatsausgaben (1995: Übernahme von Schulden der Treuhandanstalt und der Altschulden der DDR-Wohnungswirtschaft, 2000: UMTS-Lizenzeneinnahmen). **4** Verschuldung des Staates nach Abgrenzung des Maastricht-Vertrages.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank, Prognose des DIW Berlin vom Januar 2010.

entspricht 75 Milliarden Euro im Jahr.<sup>1</sup> Sofern die Nachwirkungen der aktuellen Krise das mittelfristige Wachstumspotential reduzieren, dürfte das dauerhafte Defizit entsprechend höher liegen.

Die hohen Haushaltsdefizite im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise treiben die Staatsverschuldung deutlich nach oben. Sie wird von 65 Prozent des BIPs Ende 2007 auf 79 Prozent bis Ende 2013 ansteigen, und das auch nur, wenn die Wirtschaft ab 2011 mit zwei Prozent wächst und die Haushaltsdefizite schrittweise auf unter drei Prozent des BIPs gedrückt werden, wie es die Bundesregierung in ihrem aktuellen Stabilitätsprogramm vom Januar 2010 ankündigt. Wächst die Wirtschaft langsamer oder stockt der Defizitabbau, wird der Schuldenstand entsprechend höher ausfallen. Die deutlich gestiegene Staatsverschuldung erhöht den laufenden Schuldendienst und schränkt die künftigen Handlungsspielräume des Staates weiter ein.

Die Finanzpolitik steht also vor der Notwendigkeit, strukturelle Haushaltsdefizite in Größenordnungen von drei bis vier Prozent des BIPs konsolidieren zu müssen, das sind 75 bis 100 Milliarden Euro im Jahr. Die Konvergenzkriterien des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes verlangen eine Senkung der Haushaltsdefizite auf deutlich unter drei Prozent des BIPs sowie die Stabilisierung des Schuldenstandes in Relation zum BIP und dessen Rückführung auf unter 60 Prozent. Zusätzlich schreibt die 2009 in das Grundgesetz aufgenommene neue „Schuldenbremse“ den öffentlichen Haushalten vor, dass sie sich längerfristig über den Konjunkturzyklus hinweg nur noch in geringem Umfang verschulden dürfen (Artikel 115 Absatz 2 GG). Für den Bund sind ab 2016 nur noch 0,35 Prozent des BIPs zulässig, die Länder sollen ab 2020 ausgeglichene Haushalte vorlegen. Für den Bund gilt ab 2011 eine Übergangsregel, nach der er seine strukturellen Defizite „in gleichmäßigen Schritten“ zurückführen soll (Artikel 2 Paragraph 9 Absatz 2 Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform). Der Anteil des Bundes am strukturellen Staatsdefizit dürfte sich im Jahr 2011 auf etwa 55 Milliarden Euro belaufen. Dieses Defizit ist in den Jahren 2011 bis 2016 auf etwa 10 Milliarden Euro zurückzuführen.<sup>2</sup> Dies bedeutet in diesen Jahren für jedes Haushaltsjahr einen zusätzlichen Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt von 7,5 Milliarden Euro.<sup>3</sup>

### **3 Entwicklungstrends und Strukturen der öffentlichen Haushalte**

Um die wesentlichen Anknüpfungspunkte für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung zu diskutieren, soll zunächst ein Blick auf die Entwicklungstrends und Strukturen der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen über die letzten beiden Jahrzehnte geworfen werden (Abbildung 1).

<sup>1</sup> Die Bundesregierung geht in ihrem aktuellen Stabilitätsprogramm vom Januar 2010 davon aus, dass das „strukturelle“ Defizit des gesamten Staatssektors im Jahr 2011 bei vier Prozent des BIPs liegen wird, für 2012 wird ein Wert von drei Prozent des BIPs und für 2013 ein Wert von 2,5 Prozent des BIPs angegeben. Darin sind erhöhte Konsolidierungsanstrengungen mit Blick auf die Schuldenbremse und den Euro-Stabilitätspakt bereits unterstellt. Vgl. BMF (2010).

<sup>2</sup> Dabei ist ein jahresdurchschnittliches nominales BIP-Wachstum von 3,3 Prozent über die Jahre 2011 bis 2016 unterstellt.

<sup>3</sup> Vgl. dazu die Pressemitteilung des Sachverständigenrates vom 8. Oktober 2009 „Vorrang für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte“. Darin wird noch ein strukturelles Defizit im Bundeshaushalt 2011 von 40 Milliarden Euro unterstellt. Vgl. [www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/press/pressmit\\_102009.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/press/pressmit_102009.pdf)

Die gesamte „Staatsquote“, also der Anteil der Staatsausgaben am BIP, war in den Jahren vor der Rezession deutlich rückläufig. Nachdem die Staatsquote in den 90er Jahren aufgrund der Wiedervereinigung und der steigenden Sozialleistungen um etwa zwei Prozentpunkte gestiegen war, ging sie bis 2008 deutlich unter das Niveau der alten Bundesrepublik vor der Wiedervereinigung zurück. Allein im Zeitraum von 2003 bis 2008 fiel die Staatsquote um fast fünf Prozentpunkte auf unter 44 Prozent. Vor allem die Personalausgaben und die Sozialprogramme sowie die öffentlichen Investitionen wurden deutlich begrenzt. Auch die Subventionen wurden zurückgefahren. In der Stagnationsphase ab 2002 dürfte dieser restriktive Kurs der öffentlichen Finanzen die wirtschaftliche Entwicklung behindert haben. Der Schuldendienst konnte dank niedriger Zinsen unter Kontrolle gehalten werden, obgleich die Staatverschuldung weiter anstieg.

Der Staat hatte in dieser Zeit ein Einnahmenproblem, da die Staatseinnahmen deutlich zurückgegangen waren und die staatlichen Defizite im Zeitraum 2002 bis 2005 auf über drei Prozent des BIPs hochschnellten. Neben der schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung waren Entlastungseffekte der rot-grünen Steuerreformen bei den direkten Steuern, aber auch Aushöhlungstendenzen bei den Bemessungsgrundlagen von Sozialbeiträgen, Unternehmensteuern und Mehrwertsteuer dafür verantwortlich. Diese Aushöhlungseffekte bildeten sich in den Folgejahren zurück. Im Zuge des Aufschwungs ab 2006 entwickelten sich die direkten Steuern und auch die Sozialbeiträge wieder sehr dynamisch, was zum Ausgleich der öffentlichen Haushalte in den Jahren 2007 und 2008 führte.

Ein Blick auf die Struktur der Staatsausgaben (Abbildung 1) zeigt, dass mehr als die Hälfte für Sozialtransfers und soziale Sachleistungen aufgewendet werden (25 Prozent des BIPs vor der Rezession). Diese Sozialtransferquote entspricht weitgehend den Ausgaben für soziale Sicherung und für das Gesundheitswesen. Einschließlich der Subventionen und der sonstigen Transfers lag die gesamte Transferquote 2007/08 bei etwa 27 Prozent des BIPs und machte somit 60 Prozent der Staatsausgaben aus. Zieht man noch die Finanzierungsaufwendungen für die Staatsschulden ab, die zuletzt bei 2,8 Prozent des BIPs lagen, wurden für die Produktion von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowie für Investitionen in den letzten Jahren nur noch 12,5 Prozent des BIPs aufgewendet. Aufgrund der Einsparungen in den öffentlichen Verwaltungen wurden diese Ausgaben in den letzten Jahren zurückgefahren, in den 90er Jahren lag ihr Anteil um zwei bis drei Prozentpunkte des BIPs höher.

Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote (Steueraufkommen ohne Sozialbeiträge in Prozent des BIPs) schwankte seit der Wiedervereinigung in einer Bandbreite zwischen 22 und 24 Prozent. Im Hinblick auf die Steuern im engeren Sinne ist das im internationalen Vergleich recht niedrig (OECD 2009). Allerdings schließt das Steuersystem in Deutschland die Sozialbeiträge nicht ein, die ein Abgabensystem neben dem Steuersystem darstellen und im internationalen Vergleich hoch sind. Weite Bereiche der sozialen Sicherung werden in Deutschland nicht über allgemeine Steuern, sondern über lohn- und einkommensbezogene Beiträge finanziert. In den 90er Jahren stiegen die Sozialversicherungsbeiträge durch die Transferanforderungen für die neuen Bundesländer. Erst in den letzten zehn Jahren konnten die Beitragsbelastungen durch die deutliche Aufstockung der staatlichen Zuschüsse an die Sozialversicherung leicht zurückgeführt werden. Dazu wurden Mehreinnahmen aus Erhöhungen der Mehrwertsteuer und der ökologischen Steuerreform verwendet. Dadurch ist das Gewicht der indirekten Besteuerung innerhalb des Steueraufkommens gestiegen. Bei den direkten Steuern hat die Bedeutung der Lohnsteuer zugenommen,

während der Beitrag der Gewinn- und Vermögenseinkünfte zum Steueraufkommen seit Mitte der 90er Jahre eher schwach war, gemessen an den gesamtwirtschaftlichen Einkommensaggregaten (Bach und Buslei 2009). Neben schrittweisen Steuerentlastungen spielen hier auch Steuervergünstigungen, Gestaltungsspielräume, geringe Kontrollintensität der Finanzverwaltung und der internationale Steuersenkungswettbewerb eine Rolle. Im Zuge der guten Konjunktur 2006 bis 2008 konnte das Aufkommen aus den Unternehmensteuern wieder deutlich gesteigert werden. Infolge der Rezession bricht es seit 2009 deutlich ein.

#### **4 Strategien zur Haushaltskonsolidierung**

Wie oben dargelegt stehen die öffentlichen Haushalte in Deutschland derzeit vor der Herausforderung, in den nächsten Jahren Defizite in Größenordnungen von drei bis vier Prozent des BIPs zu konsolidieren. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Ausgaben nachhaltig sinken oder Steuern, Sozialabgaben, Gebühren und andere Abgaben dauerhaft erhöht werden. Gleichzeitig muss die Haushaltskonsolidierung möglichst wachstumsfreundlich durchgeführt werden, um die Einnahmenbasis der Staatsfinanzierung nicht zu gefährden und möglichst zu stärken. Ein höheres Sozialprodukt reduziert den Schuldenstand in Relation zum BIP und senkt damit die relative Belastung für künftige Steuerzahler.

Dazu sind alle öffentlichen Aufgaben und die damit verbundenen Ausgaben auf den Prüfstand zu stellen. Ausgabenkürzungen sollten sich vor allem auf Aufgabenbereiche und Ausgaben mit geringem Nutzen konzentrieren. Diese sind im Rahmen zusammengefasster Programmevaluierungen zu identifizieren und mittelfristig abzubauen, zum Beispiel über einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren. Im Steuer- und Abgabensystem sollten nach ähnlichen Strategien Steuervergünstigungen und Besteuerungsregeln abgebaut werden, mit denen die jeweiligen Besteuerungskonzeptionen durchbrochen werden und die keinen hinreichenden Gemeinwohlzweck verfolgen. Wenn das nicht ausreicht, sollen primär Steuern und Abgaben erhöht werden, die die wirtschaftliche Entwicklung wenig beeinträchtigen und sozialpolitisch verträglich sind.

Derartige allgemeine Grundsätze lassen sich leicht formulieren. Sie enthalten allerdings in erheblichem Umfang politische Wertungen, zu denen die Wissenschaft nur begrenzt beitragen kann. Viele Schwierigkeiten in den politischen Willensbildungsprozessen lassen sich auf den zentralen Konflikt zwischen Allokation, Wachstum und „Nachhaltigkeit“ einerseits sowie Fairness- und Verteilungsfragen andererseits zurückführen. Zum Beispiel sind indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer tendenziell wachstumsfreundlicher, belasten aber Bürger mit geringen Einkommen relativ stärker. Erhaltungssubventionen für Branchen binden beträchtliche Ressourcen ohne nennenswerten Beitrag zur längerfristigen wirtschaftlichen Entwicklung, dienen aber regional- und industriepolitischen Ausgleichszielen. „Zukunftsinvestitionen“ in Forschung, Bildung und modernisierte Infrastruktur erhöhen tendenziell die künftigen Wachstumspotentiale. Die dafür aufgewendeten Ressourcen stehen aber nicht für gegenwärtige öffentliche Leistungen und Sozialtransfers zur Verfügung. Hier spielen auch Fragen der intergenerationellen Gerechtigkeit eine Rolle, ähnlich wie bei der Staatsverschuldung. Hinzu kommen Unsicherheiten, in welchem Umfang längerfristig angelegte Investitionsprojekte oder Programme in den Bereichen Familienpolitik, Bildung oder Forschung eine hinreichende gesellschaftliche „Rendite“ erzielen. Von daher sind globalere Konzepte zur längerfristigen Haushaltsplanung wie die Identifizierung von „wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen öffentlichen Ausgaben

(WNA-Budget)“ (Thöne 2005) zwar grundsätzlich ein sinnvoller Beitrag für Analysen zum öffentlichen Haushaltswesen nach ökonomischen Kriterien. Angesichts der impliziten Wertungen sowie der großen Unsicherheit hinsichtlich der längerfristigen wirtschaftlichen Wirkungen von Ausgabenprogrammen oder Steuern und Abgaben sind solche Konzepte aber mit Vorsicht zu betrachten.

Letztlich ist es eine politische Aufgabe, die notwendigen Wertungsentscheidungen für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte festzulegen. Die Aufgabe der Wissenschaft ist es, die Wirkungen der öffentlichen Haushaltswirtschaft zu analysieren und die Programme zu evaluieren. Über die laufenden Berichte der Rechnungshöfe und gezielte Evaluationen einzelner Programme oder Reformen (zum Beispiel Hartz-Evaluationen) hinaus wären hierzu größere Anstrengungen der staatlichen Verantwortungsträger und der gesetzgebenden Parlamente wünschenswert. Größere Ausgabenprogramme sowie die Steuervergünstigungen sollten regelmäßig evaluiert werden. Das gilt auch für die administrative Organisation der öffentlichen Verwaltung sowie die föderalistischen Strukturen.

Die folgenden Übersichten zu möglichen Ausgabenkürzungen oder Einnahmenerhöhungen greifen einzelne häufig genannte Politikfelder heraus, bei denen Reformen nahe liegen. Sie sind vor allem auf die bundespolitische Ebene gerichtet. Auf der Länder- und Gemeindeebene spielt die unmittelbare Erbringung von öffentlichen Leistungen eine deutlich größere Rolle. Hier dürfte es ebenfalls noch zahlreiche Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Haushaltswirtschaft geben, die hier nur am Rande betrachtet werden können.

#### 4.1 Konsolidierungsperspektiven auf der Ausgabe­seite

Die Invaliditäts- und Alterssicherung macht mit etwa 340 Milliarden Euro (gesetzliche Renten und Pensionen, einschließlich Hinterbliebenenversorgung und Pflegeversicherung) den größten Ausgabenposten des Staatsbudgets aus (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2009). Kurzfristige Einsparungen sind hier heikel, da sie Kürzungen der Versorgungsleistungen bedeuten. Die Politik sollte aber über die nächsten Jahre die Versorgungsleistungen weitgehend konstant halten und die außerplanmäßigen Rentenerhöhungen 2008 und 2009 (durch die Aussetzung des „Riester-Faktors“) sowie die Rentengarantie 2010 (nach der Rentenanpassungsformel hätten die Renten 2010 gesenkt werden müssen) mit künftigen Rentenerhöhungen verrechnen, wie es auch gesetzlich vorgeschrieben ist. Der inzwischen aufgelaufene Ausgleichsbedarf wird mit 3,8 Prozent im Westen und 1,8 Prozent in den neuen Bundesländern veranschlagt, künftige Rentenerhöhungen werden auf die Hälfte reduziert, bis dieser Ausgleichsbedarf abgebaut ist. Angesichts der längerfristigen Belastungen der umlagefinanzierten Alterssicherungssysteme und der Pflegeversicherung müssen die Versorgungsansprüche längerfristig begrenzt werden, um die Rentenbeitragsätze stabil zu halten beziehungsweise nicht zu stark steigen zu lassen (vergleiche auch den Beitrag von Moog und Raffelhüschen in diesem Heft). Dazu haben die vergangenen Rentenreformen einen wichtigen Beitrag geleistet. Die beschlossene Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre sollte beibehalten werden. Längerfristige Einschränkungen wären bei der Hinterbliebenenversorgung für Ehepartner denkbar. Kurzfristige Senkungen bei den Versorgungsleistungen sind hiermit allerdings nicht verbunden.

Ein weiterer großer Posten im Staatsbudget ist die Gesundheitsversorgung. Einschließlich der Leistungen der Gebietskörperschaften geht es hierbei um jährliche Ausgaben von 210 Milliarden Euro (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2009). Angesichts der notorischen Ineffizienzen der öffentlichen Gesundheitsversorgung sollte es längerfristig durchaus möglich sein, mindestens zehn Prozent der Ausgaben einzusparen, ohne das Leistungsniveau zu verschlechtern. Dann könnte man immerhin 21 Milliarden Euro oder 0,85 Prozent des BIPs einsparen. Der derzeit steigende Bundeszuschuss an die Gesetzliche Krankenversicherung könnte entsprechend reduziert werden. Bei den anstehenden Reformen sollten neben der Finanzierungsreform (Steuerfinanzierung, Bürgerversicherung oder Kopfprämien) vor allem die Anreize für die Versicherten bei der Inanspruchnahme von Leistungen und der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen und den Leistungsanbietern verbessert werden (vergleiche den Beitrag von Breyer in diesem Heft). Das wird wohl nicht ohne eine merkliche Beteiligung der Versicherten an den Behandlungskosten möglich sein.

Die Ausgaben für Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik konnten in den letzten Jahren reduziert werden durch Abbau von wenig effektiven Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Organisationsreformen sowie die Kürzung von Lohnersatzleistungen. Durch die Wirtschaftskrise laufen derzeit bei der Bundesagentur für Arbeit deutliche Defizite auf. Diese enthalten auch eine „strukturelle“ Komponente, da der Beitragssatz derzeit deutlich zu niedrig ist, um nachhaltig die Finanzen auszugleichen. Dazu sollte der Beitragssatz wieder in Richtung vier Prozent steigen (Sachverständigenrat 2009: Tz. 322). Die anstehende Reform der Grundsicherungsleistungen sollte möglichst aufkommensneutral erfolgen, die Anreize für Empfänger von Grundsicherungsleistungen, nur Teilzeitbeschäftigungen aufzunehmen, sollten reduziert werden (vergleiche den Beitrag von Brenke und Eichhorst in diesem Heft).

Die Familienpolitik ist in den letzten Jahren ein wichtiges Politikfeld geworden. Nach Berechnungen der Bundesregierung gibt der Staat in Deutschland je nach Abgrenzung zwei bis drei Prozent des BIPs für familienbezogenen Leistungen aus (BMFSJ 2006). Dabei fällt der relativ hohe Anteil an monetären Leistungen auf, während die skandinavischen Länder oder Frankreich deutlich mehr Geld in die Kinderbetreuungsinfrastruktur stecken. Letzteres erscheint auch für Deutschland angezeigt, wenn die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden soll. Kostenträchtige Ausweitungen von Transferzahlungen, wie zuletzt durch das Kindergeld, sollten dagegen der Vergangenheit angehören. Ferner sollten rein ehebezogene Steuervergünstigungen und Sozialleistungen abgebaut werden, etwa das Ehegattensplitting bei der Einkommensteuer oder die kostenlose Mitversicherung von Ehepartnern in der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung sowie bei der Beamtenversorgung.

Weiterhin auf der finanzpolitischen Agenda bleibt die Konsolidierung der Staatsausgaben über einen nachhaltigen Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen. Die Vorschläge dazu sind Legion und wurden in der Vergangenheit nur in Ansätzen umgesetzt (Abschaffung der Eigenheimzulage), zum Teil aber wieder zurückgenommen (Wiedereinführung der vollen Pendlerpauschale). Auf der vor einigen Jahren abgestimmten „Koch-Steinbrück-Liste“ (2003) stehen noch Steuervergünstigungen, die nach heutigen Volumen etwa 30 Milliarden Euro ausmachen, sowie Finanzhilfen des Bundes in Höhe von 33 Milliarden Euro (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2009: 73, Boss und Rosenschon 2009, Boss 2010). Nicht berücksichtigt sind dabei die Finanzhilfen der Länder und Gemeinden,

bei denen ebenfalls Kürzungsmöglichkeiten bestehen. Hinzu kommen weitere fragwürdige Steuervergünstigungen, die gar nicht auf der „Koch-Steinbrück-Liste“ stehen. Dazu zählen die Steuerbefreiung der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit (Steuerausfälle: zwei Milliarden Euro im Jahr), Steuerermäßigungen für Renovierungsaufwand (Steuerausfälle: 2,2 Milliarden Euro), die wieder eingeführte Pendlerpauschale (Steuerausfälle: fünf Milliarden Euro), die ermäßigten Umsatzsteuersätze (Steuerausfälle: 17 Milliarden Euro) oder die zahlreichen subjektiven Befreiungen bei den direkten Steuern. Ferner sollten Steuervergünstigungen und Finanzhilfen abgebaut werden, die ökologisch kontraproduktiv sind (vergleiche dazu Ludewig et al. 2010, Görlach et al. 2009). Hierzu zählen etwa die Steuervergünstigungen im Rahmen der Energiebesteuerung, die Regelungen zur Firmenwagenbesteuerung bei der Ertragsbesteuerung sowie eine Reihe von Finanzhilfen wie etwa die Kohlesubventionen oder die Fördermittel für den Fernbahnverkehr und den ÖPNV. In allen diesen Bereichen ließen sich längerfristig leicht zusätzliche Einsparungen in zweistelligen Milliardenbeträgen zusammentragen.

Leistungen im Infrastruktur-, Sozial-, Kultur- und Bildungsbereich, die zumeist nur teilweise den Charakter von öffentlichen Gütern haben, könnten stärker über Entgelte finanziert werden („Gebührenstaat statt Steuerstaat“). Unerwünschte Verteilungswirkungen ließen sich über Transferzahlungen vermeiden. Dies betrifft etwa die Ausgaben für Hochschulbildung, die derzeit etwa ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachen, oder auch die Verkehrsinfrastruktur.

Der Unterhalt und die Erneuerung der öffentlichen Infrastruktur ist in der Vergangenheit teilweise vernachlässigt worden, was sich an den zeitweise deutlich zurückgehenden Staatsinvestitionen ablesen lässt (siehe Abbildung 1). In den letzten Jahren war hier eine Trendumkehr zu erkennen. Insbesondere die Konjunkturpakete haben viele Mittel in diese Bereiche gelenkt. Größere Einsparmöglichkeiten bestehen hier wohl nicht, sofern die Kapazitäten gehalten werden sollen (vergleiche dazu auch Reidenbach 2009). Jedoch könnte die Organisation effizienter gestaltet werden. Eine stärkere Einbeziehung privater Dienstleister kann in vielen Bereichen sinnvoll sein, wie es in vielen Bereichen der Sozialfürsorge oder der kulturellen Infrastruktur bereits der Fall ist. Regelmäßige Ausschreibungen von Leistungen im Wettbewerb können Effizienzvorteile realisieren. Dann müssen die outsourcenden Behörden allerdings die korrekte Mittelverwendung kontrollieren und sind weniger flexibel in der operativen Leistungssteuerung. Mitunter können Leistungen auch weitgehend privatisiert werden und die Inanspruchnahme durch Gutscheinelösungen reguliert werden, zum Beispiel in den Bereichen Bildung oder Betreuung. In der Kernverwaltung lassen sich durch den Einsatz von modernen Technologien und Organisationsstrukturen wohl ebenfalls noch Effizienzreserven heben.

Die finanzföderalistischen Strukturen in Deutschland gelten seit langem als reformbedürftig. Dies beginnt mit der Aufgabenverteilung und dem Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern und endet im Gemeindefinanzsystem. Zahlreiche Reformanläufe und Reformkommissionen wurden hierzu in den letzten Jahren eingesetzt, ohne dass dabei größere Veränderungen herausgekommen wären. Wesentliche Reformen blieben in den komplexen Interessengeflechten hängen, sieht man einmal von der neuen Schuldenbremse ab. Weiterhin auf der Agenda stehen Aufgabenentflechtungen bei den Gemeinschaftsaufgaben und bei anderen Aufgabenbereichen, die Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften durch mehr Steuerautonomie und eine Bündelung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungskompetenzen („Konnexitätsprinzip“) sowie die Vermeidung

von Fehlanreizen durch hohe Umverteilungswirkungen der Finanzausgleichssysteme. Hier ließen sich längerfristig wohl Einsparpotentiale im zweistelligen Milliardenbereich erzielen.<sup>4</sup>

Diese Tour d’Horizon zu den öffentlichen Ausgabenprogrammen und diesbezüglichen Einsparmöglichkeiten ist notwendigerweise subjektiv, wie einleitend ausgeführt. Es sollte aber bei einer Staatsquote von (konjunkturbereinigt) etwa 46 Prozent des BIPs möglich sein, über einen Zeitraum von zehn Jahren Einsparpotentiale in Größenordnungen von vier Prozent des BIPs zu realisieren. Das entspräche einem Einsparvolumen von 100 Milliarden Euro. Eine Staatsquote von gut 40 Prozent ist im internationalen Vergleich keineswegs besonders niedrig (OECD Economic Outlook 86 database 2009) und wurde vom größeren Partner der schwarz-gelben Regierungskoalition vor einigen Jahren als Ziel formuliert (wahl.tagesschau.de 2002). Längerfristig dürfte eine noch stärkere Senkung der Staatsausgaben möglich sein, wenn man konsequenter auf Gebührenfinanzierung von öffentlichen Leistungen, Effizienzsteigerungen im Gesundheitswesen, Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen sowie Verwaltungs- und Föderalismusreform setzt. Gemessen am strukturellen Defizit der öffentlichen Haushalte von derzeit drei bis vier Prozent des BIPs (vergleiche oben) bliebe damit noch Spielraum für Steuersenkungen oder für Mehrausgaben.

Effizienzsteigerungen in den Strukturen des Staatsbudgets können längerfristig deutliche Wachstumspotentiale freisetzen. Diese könnten verwendet werden, um die „Verlierer“ der Reformen zu kompensieren. Allerdings sind die beschriebenen Konsolidierungsmaßnahmen und Strukturreformen kurz- und mittelfristig zumeist mit Friktionen und Anpassungslasten verbunden. Zudem kommt es zu Umverteilungswirkungen zwischen Personen oder auch Branchen und Regionen. Viele der oben genannten Reformen belasten eher die Bürger mit den niedrigeren Einkommen. Ferner werden einzelne Branchen oder Regionen vom Abbau der Steuervergünstigungen stark getroffen. Daher ist politischer Widerstand leicht zu organisieren, während sich die Nettogewinne durch gesamtwirtschaftliche Effizienzsteigerungen erst langfristig einstellen, ungewiss sind und sich auf breite Gruppen verteilen. Daher werden die Reformen im „barter and compromise“ der finanzpolitischen Willensbildung schnell aufgerieben.

## 4.2 Mögliche Steuererhöhungen

Da es aus politischen Gründen wohl nicht gelingen wird, auf der Ausgabenseite hinreichend hohe Einsparpotentiale zu realisieren, um die öffentlichen Budgets nachhaltig auszugleichen, müssen Erhöhungen von Steuern und Sozialabgaben in Betracht gezogen werden (vergleiche zum Folgenden auch Bach und Steiner 2009). Hier muss die Politik ebenfalls zwischen Effizienz- und Wachstumsperspektiven einerseits sowie Fairness- und Verteilungsaspekten der Besteuerung andererseits abwägen. Indirekte Steuern, also vor allem die Mehrwertsteuer, die Energiesteuer oder auch die Grundsteuer, wirken tendenziell wirtschaftlich neutraler, da sie auf breite Bemessungsgrundlagen erhoben werden und mit relativ niedrigen Steuersätzen operieren. Gleichzeitig belasten diese Steuern aber Haushalte und Personen mit niedrigen Einkommen und auch Nichterwerbstätige relativ

<sup>4</sup> Vgl. dazu die umfangreichen Materialien der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II), [www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/gremien/foederalisreform/index.html](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/gremien/foederalisreform/index.html)

stark. Konzentriert man die Steuererhöhungen dagegen stärker auf die höheren Einkommen und Vermögen, wird die Bemessungsgrundlage deutlich schmaler. Höhere Steuersätze lösen leicht Ausweichreaktionen und wirtschaftliche Verzerrungen aus.

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

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

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

Bei der vermögensbezogenen Besteuerung gibt es in Deutschland Erhöhungspotentiale (Bach 2009). Eine Ausweitung auf das Durchschnittsniveau von OECD und EU könnte

ein Steuermehraufkommen von gut einem Prozent des BIPs erzielen, das wären rund 25 Milliarden Euro. Betrachtet man die Steuersysteme der Nachbarländer, so spielt dort die Grundsteuer häufig eine deutlich größere Rolle bei der Gemeindefinanzierung. Bei der deutschen Grundsteuer besteht dringender Reformbedarf, da die Grundstückswerte völlig veraltet sind (Senatorin für Finanzen, Freie Hansestadt Bremen 2010). Bei der Umstellung der Grundstückswerte auf marktnahe Werte könnte ein höheres Steueraufkommen realisiert werden. Allerdings ist die Grundsteuer keine „Reichensteuer“. Sie erhöht kurzfristig die Wohnkosten und belastet damit die ärmeren Haushalte relativ stärker als die reichen, ähnlich wie die Mehrwertsteuer (Bach 2009).

Vermögen- und Erbschaftsteuern werden auf das persönliche Nettovermögen nach Abzug von Schulden erhoben. Ferner gewähren sie zumeist hohe persönliche Freibeträge, die von der Besteuerungsgrundlage abgezogen werden. Damit soll die Belastung stärker auf die Wohlhabenden konzentriert werden. Dann muss man aber mit Steuersätzen arbeiten, die eine deutliche Mehrbelastung bezogen auf die relevanten wirtschaftlichen Zielgrößen bedeuten. Dies führt leicht zu Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen. Darauf reagiert die Politik traditionell mit Sonder- und Ausnahmeregelungen, insbesondere für die Betriebsvermögen. Das Steuerrecht wird dadurch komplizierter. Hinzu kommt die Bewertungsproblematik, die bei hohen Steuersätzen verschärft wird. Für die meisten Immobilien und Betriebe gibt es keine unmittelbar nachprüfbaren Marktwerte. Evaluierungen zeigen erhebliche Fehlerspannen von pauschalisierenden automatisierten Bewertungsverfahren (Bach et al. 2006). Daher sollten die persönlichen Freibeträge moderat gehalten werden, um niedrige Steuersätze und eine gleichmäßigere Belastung der Vermögensarten zu ermöglichen. Dann reichen die Mehrbelastungen aber bis weit in die Mittelschicht hinein.

Statt die persönliche Vermögensteuer oder Vermögensabgaben auf breiter Front einzuführen, könnte man auch die Kapitaleinkommen- und Unternehmensteuern anheben. Dies kann durch höhere Steuersätze geschehen oder indem Steuervergünstigungen bei der Ermittlung von Gewinnen und Vermietungseinkommen beseitigt werden (Bach et al. 2004). Schließlich könnte auch der Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer angehoben werden oder der bestehende Spitzensteuersatz von 45 Prozent schon bei einem deutlich niedrigeren Einkommen gelten. Der internationale Steuerwettbewerb, mit dem die Senkung der Unternehmen- und Kapitaleinkommensteuersätze sowie der Spitzensteuersätze bei der Einkommensteuer begründet wurde, ist zurzeit deutlich abgeklungen. Angesichts der großen Finanzierungsdefizite erhöhen einzelne Länder die Spitzensteuersätze oder erheben gesonderte Steuern auf hohe Manager-Boni. Auch die Steuerflucht von Kapitalanlegern wird zunehmend erschwert durch die internationale Kooperation der Finanzbehörden. Im Unternehmensteuerrecht bleiben aber gewisse Möglichkeiten, über Buchungstricks Besteuerungsgrundlagen in der Bilanz zu verstecken oder aus Hochsteuerländern abzuziehen. Die Superreichen können ihren Wohnsitz ins Ausland verlagern. Hier sollte die Kooperation der OECD-Länder verstärkt werden, um Ausweichreaktionen in andere Länder zu unterbinden. Dies gilt auch für Sonderabgaben für Banken oder Finanztransaktionssteuern, letztere könnten bei einem international koordinierten Vorgehen erhebliche Einnahmepotentiale erschließen (Schulmeister et al. 2008).

Finanzpolitische Spielräume bestehen bei der Energiebesteuerung und beim Emissionshandel. Seit 2003 sind die Energiesteuersätze nicht mehr nennenswert angehoben worden, was auf die Unpopularität der Ökosteuer und die deutlich gestiegenen Energiepreise zurückzuführen ist. Die Energie- und Klimapolitik setzt in den letzten Jahren vor allem auf

die Förderung der erneuerbaren Energien, der Kraft-Wärme-Kopplung und der Energieeinsparung. Einnahmepotentiale bietet der Ausbau des Europäischen Emissionshandels. Insbesondere bei der Stromerzeugung sollen ab 2013 die Emissionsrechte vollständig entgeltpflichtig beziehungsweise versteigert werden, um Zusatzgewinne in der Energiewirtschaft abzuschöpfen, die aufgrund der Verknappung der Emissionsmengen entstehen. Dadurch zeichnen sich Einnahmen in Höhe von mehreren Milliarden Euro ab. Die Einnahmen sollen zwar überwiegend in Klimaschutzprojekte investiert werden. Es entstehen aber finanzpolitische Spielräume, insoweit vorhandene Förderprogramme aus diesen Mitteln finanziert werden können. Verbleibende Ermäßigungsregelungen bei der Energiebesteuerung sowie die Ausgabe kostenloser Emissionsrechte sollten begrenzt werden und nicht, wie derzeit bei der Energiebesteuerung, vergleichsweise breit für die Landwirtschaft und das Produzierende Gewerbe gewährt werden.

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

Diese Reformen reduzieren die steuerliche Bemessungsgrundlage und erhöhen dadurch die Progressionswirkung sowie die Aufkommenselastizität der Einkommensteuer. Die „Kalte Progression“ wird somit eher noch stärker zuschlagen, wenn nach der Rezession die Einkommen wieder steigen. Denkbar ist eine regelmäßige Anpassung des Steuertarifs und der steuerlichen Abzugsbeträge an die Geldentwertung („Tarif auf Rädern“), um die inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen zu vermeiden. Dies wird in vielen Ländern praktiziert (OECD 2008). Allerdings bedeutet das den Verzicht auf automatische Steuermehreinnahmen, die in den letzten Jahren die Haushaltskonsolidierung deutlich vorgebracht haben. Bei einer Inflationsrate von 1,5 Prozent geht es hierbei um ein jährliches Steuermehraufkommen von 2,5 Milliarden Euro, das vom Parlament nicht extra beschlossen werden muss.

Darüber hinaus wird diskutiert, den steilen Anstieg der Progression bei niedrigen und mittleren Einkommen zu reduzieren. Da dies grundsätzlich alle Steuerpflichtigen entlastet, entstehen dabei aber leicht erhebliche Mindereinnahmen. Eine vollständige Begradigung der Tariffunktion durch einen linear-progressiven Tarif zwischen dem Eingangsteuersatz von 14 Prozent und dem ersten Spitzensteuersatz von 42 Prozent würde kurzfristig Steuerausfälle von schätzungsweise 25 Milliarden Euro im Jahr verursachen, also das Haushaltsdefizit zusätzlich um ein Prozent des BIPs nach oben treiben. „Selbstfinanzierungseffekte“ solcher Steuerreformen, also wachstumsbedingte Mehreinnahmen, die durch die Reform ausgelöst werden, dürften die Steuerausfälle höchstens zu einem geringen Teil finanzieren (vergleiche Gottfried und Schellhorn 2004).

## 5 Fazit

Nach der Bewältigung der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise werden weiterhin Haushaltsdefizite in Größenordnungen von drei bis vier Prozent des Bruttoinlandsprodukts bestehen bleiben. Die Bundesregierung steht vor der undankbaren Aufgabe, diese Defizite abzubauen. Zunächst sollten alle öffentlichen Aufgaben und Ausgaben auf den Prüfstand gestellt werden. Über einen Zeitraum von zehn Jahren erscheinen Einsparpotentiale in Größenordnungen von vier Prozent des BIPs als durchaus realistisch, gemessen an den Effizienzreserven in den öffentlichen Haushalten. Die Gesundheitsreform sollte vorangetrieben werden, Sozialtransfers und monetäre Familienleistungen nicht mehr angehoben und teilweise gekürzt werden, der Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen sollte wieder aufgegriffen, öffentliche Leistungen stärker entgeltlich gemacht werden und der deutsche Finanzföderalismus reformiert werden.

Aus politischen Gründen dürfte es aber in den nächsten Jahren nicht gelingen, das strukturelle Budgetdefizit auf das mit der neuen Schuldengrenze kompatible Niveau von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu reduzieren. Dann sind Steuererhöhungen unausweichlich. Indirekte Steuern, also vor allem die Mehrwertsteuer, die Energiesteuer oder auch die Grundsteuer, wirken insgesamt neutraler und weniger belastend auf die wirtschaftliche Entwicklung. Bei der Mehrwertsteuer könnte der Regelsatz weiter angehoben werden und die ermäßigten Steuersätze angehoben oder abgeschafft werden. Bei der Energiesteuer sowie beim Emissionshandel bestehen ebenfalls Einnahmepotentiale. Die Grundsteuer ist dringend reformbedürftig und erzielt im internationalen Vergleich nur ein geringes Aufkommen, sie könnte deutlich ausgeweitet werden.

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

Konzentriert man die Steuererhöhungen dagegen mit „Reichensteuern“ stärker auf die höheren Einkommen und Vermögen, wird die Bemessungsgrundlage deutlich schmaler. Höhere Steuersätze lösen leicht Ausweichreaktionen und wirtschaftliche Verzerrungen aus. Schon aus Gründen der „sozialen Symmetrie“ wird man wohl um derartige Maßnahmen nicht umhinkommen. Im Verhältnis zu den wenigen Milliarden Steuermehreinnahmen, die man mit derartigen Reichensteuerkonzepten letztlich erzielen wird, können die Befolgungskosten der Besteuerung sowie die wirtschaftlichen Folgeschäden aber erheblich sein, sodass die Politik derartige Maßnahmen sorgfältig abwägen sollte. Das Gleiche gilt für Sonderabgaben für Banken oder Finanztransaktionssteuern, bei einem international koordinierten Vorgehen können solche Abgaben aber erhebliche Einnahmepotentiale erschließen.

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

durch die Reform ausgelöst werden, dürften die Steuerausfälle höchstens zu einem geringen Teil finanzieren.

## Literaturverzeichnis

- Bach, Stefan (2005): Koalitionsvertrag: Belastungen durch Mehrwertsteuererhöhung werden nur zum Teil durch Senkung der Sozialbeiträge kompensiert. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 36/2005. [www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.43848.de/05-47-1.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.43848.de/05-47-1.pdf)
- Bach, Stefan (2006): Wie gerecht ist ein Ausbau der indirekten Besteuerung? In: Achim Truger (Hrsg.): *Die Zukunft des deutschen Steuersystems*. Marburg, Metropolis, 115–165.
- Bach, Stefan (2009): Vermögensbesteuerung in Deutschland: Eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 30/2009. [www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_02.c.243836.de/09-30.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_02.c.243836.de/09-30.pdf)
- Bach, Stefan, Wiebke Broekelschen und Ralf Maiterth (2006): Mangelhafte Grundstücksbewertung und Privilegien für Betriebsvermögen gefährden die Erbschaftsteuer. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 44/2006. [www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.44793.de/06-44-1.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.44793.de/06-44-1.pdf)
- Bach, Stefan und Hermann Buslei (2009): *The Impact of Losses on Income Tax Revenue and Implicit Tax Rates of Different Income Sources. Evidence from Microsimulation Using Tax Statistics for Germany*. DIW Diskussionspapier Nr. 950. [www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.343857.de/dp950.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.343857.de/dp950.pdf)
- Bach, Stefan, Peter Haan, Ralf Maiterth und Caren Sureth (2004): Modelle für die Vermögensbesteuerung von natürlichen Personen und Kapitalgesellschaften: Konzepte, Aufkommen, wirtschaftliche Wirkungen. DIW Berlin, Politikberatung kompakt 1. [www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.42405.de/diwkompakt\\_2004-001.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.42405.de/diwkompakt_2004-001.pdf)
- Bach, Stefan und Viktor Steiner (2009): Triste Aussichten nach der Wahl: Haushaltskonsolidierung erfordert Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 37/2009. [www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.338500.de/09-37-1.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.338500.de/09-37-1.pdf)
- Boss, Alfred (2010): *Steuervergünstigungen in Deutschland*. Kieler Arbeitspapiere Nr. 1587. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW). [www.ifw-members.ifw-kiel.de/publications/steuervergunstigungen-in-deutschland-1/kwp-1587](http://www.ifw-members.ifw-kiel.de/publications/steuervergunstigungen-in-deutschland-1/kwp-1587)
- Boss, Alfred und Astrid Rosenschon (2009): *Finanzhilfen des Bundes – Eine Bestandsaufnahme*. Kieler Arbeitspapiere Nr. 1567. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW). [www.ifw-members.ifw-kiel.de/publications/finanzhilfen-des-bundes-2013-eine-bestandsaufnahme/kwp-1567](http://www.ifw-members.ifw-kiel.de/publications/finanzhilfen-des-bundes-2013-eine-bestandsaufnahme/kwp-1567)
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2008): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2008. [www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_3380/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Steuern/0901281a2002,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_3380/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Steuern/0901281a2002,templateId=raw,property=publicationFile.pdf)
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2010): Deutsches Stabilitätsprogramm – Aktualisierung Januar 2009. [www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_4540/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Europa/100209\\_Stabilitaetsprogramm-2010.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4540/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/100209_Stabilitaetsprogramm-2010.html)
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009): Sozialbericht. [www.bmas.de/portal/33916/property=pdf/a101-09\\_sozialbericht\\_2009.pdf](http://www.bmas.de/portal/33916/property=pdf/a101-09_sozialbericht_2009.pdf)
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSJ) (2006): Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit Perspektiven für eine lebenslaufbezogene

- Familienpolitik. Siebter Familienbericht. Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission. Bericht der Sachverständigenkommission. Deutscher Bundestag Drucksache 16/1360. [www.bmfsfj.de/doku/familienbericht/download/familienbericht\\_gesamt.pdf](http://www.bmfsfj.de/doku/familienbericht/download/familienbericht_gesamt.pdf)
- Deutsche Bundesbank (2008): Preis- und Mengenwirkungen der Mehrwertsteueranhebung zum 1. Januar 2007. Monatsbericht April 2008. [www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/mba/2008/200804mba\\_wirkungmwstanhebung.pdf](http://www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/mba/2008/200804mba_wirkungmwstanhebung.pdf)
- Dreger, Christian, Kerstin Bernoth, Franziska Bremus, Karl Brenke, Burcu Erdogan, Hendrik Hagedorn, Barbara Klotz, Stefan Kooths und Sebastian Weber (2010): Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2010/2011. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 1-2/2010. [www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.345346.de/10-1-1.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.345346.de/10-1-1.pdf)
- Görlach, Benjamin, Nils Meyer-Ohlendorf und Michael Kohlhaas (2009): Nachhaltig aus der Krise. Analyse möglicher Beiträge einer ökologischen Finanzreform. Erstellt im Auftrag des Rates für Nachhaltige Entwicklung. [www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Broschuere\\_Nachhaltig\\_aus\\_der\\_Krise\\_texte\\_Nr\\_28\\_September\\_2009.pdf](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Broschuere_Nachhaltig_aus_der_Krise_texte_Nr_28_September_2009.pdf)
- Gottfried, Peter und Horst Schellhorn (2004): *Empirical Evidence on the Effects of Marginal Tax Rates on Income – the German Case*. IAW-Diskussionspapiere 15, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen. [www.iaw.edu/RePEc/iaw/pdf/iaw\\_dp\\_15.pdf](http://www.iaw.edu/RePEc/iaw/pdf/iaw_dp_15.pdf)
- Koch-Steinbrück-Liste (2003): Subventionsabbau im Konsens. Der Vorschlag der Ministerpräsidenten Roland Koch und Peer Steinbrück. [www.unserabgeordneter.de/files/Subventionsabbau03.pdf](http://www.unserabgeordneter.de/files/Subventionsabbau03.pdf)
- Ludewig, Damian, Bettina Meyer und Kai Schlegelmilch (2010): *Nachhaltig aus der Krise. Ökologische Finanzreform als Beitrag zur Gegenfinanzierung des Krisendefizits*. Heinrich-Böll-Stiftung, Schriften zur Ökologie, Bd. 9. Berlin.
- OECD (2008): Taxing Wages 2006–2007. Paris 2008. Annex Table S.A4. <http://dx.doi.org/10.1787/202733258711>
- OECD (2009): Revenue Statistics 1965–2008. Paris, OECD.
- OECD Economic Outlook 86 database (2009): OECD Economic Outlook No. 86 Annex Tables: Fiscal balances and public indebtedness. [www.oecd.org/dataoecd/5/51/2483816.xls](http://www.oecd.org/dataoecd/5/51/2483816.xls)
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009): Zögerliche Belebung – steigende Staatsschulden. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009. [www.rwi-essen.de/pls/portal30/docs/FOLDER/KBWACHSTUM/PROJEKTE/GD/GD\\_2009-2\\_091016.PDF](http://www.rwi-essen.de/pls/portal30/docs/FOLDER/KBWACHSTUM/PROJEKTE/GD/GD_2009-2_091016.PDF)
- Reidenbach, Michael (2009): Investitionsstau und Investitionsbedarf bei den Kommunen. *WSI-Mitteilungen*, 62, 251–259.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009): Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. Jahresgutachten 2009/10. Wiesbaden, Statistisches Bundesamt. [www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/ga09\\_ges.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/ga09_ges.pdf)
- Schulmeister, Stephan, Margit Schratzenstaller und Oliver Picek (2008): A General Financial Transaction Tax: Financing Development and Enhancing Financial Stability. WIFO Wien, March 2008. [www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/S\\_2008\\_FINANCIAL\\_TRANSACTION\\_TAX\\_31819\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/S_2008_FINANCIAL_TRANSACTION_TAX_31819$.PDF)
- Senatorin für Finanzen, Freie Hansestadt Bremen (2010): Bericht der Arbeitsgruppe „Grundsteuer auf der Basis von Verkehrswerten.“ [www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Machbarkeitsstudie\\_lang\\_22.pdf](http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Machbarkeitsstudie_lang_22.pdf)
- Thöne, Michael (2005): Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“). FiFo-Berichte, Nr. 2. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an

der Universität zu Köln. [http://kups.ub.uni-koeln.de/volltexte/2005/1442/pdf/FiFo-Berichte\\_Nr\\_2\\_2005.pdf](http://kups.ub.uni-koeln.de/volltexte/2005/1442/pdf/FiFo-Berichte_Nr_2_2005.pdf)  
wahl.tagesschau.de (2002): Bundestagswahl 2002: Friedrich Merz im Porträt. 01.08.2002.  
[www.wdr.de/themen/wahl2002/kandidat/portraet\\_merz.jhtml](http://www.wdr.de/themen/wahl2002/kandidat/portraet_merz.jhtml)