

## Kapitel 3

# Nach der Krise: Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wiederherstellen

Die in den vergangenen Jahren erzielte Haushaltskonsolidierung hat während der Krise das volle Wirksamwerden der automatischen Stabilisatoren ermöglicht. Unter dem Einfluss einer weiteren Lockerung der Fiskalpolitik Ende 2008 und Anfang 2009 wird sich das Haushaltsdefizit 2010 deutlich ausweiten. Eine jüngst verabschiedete Haushaltsregel, die das strukturelle Haushaltsdefizit des Bundes auf maximal 0,35% des BIP begrenzt und einen ausgeglichenen strukturellen Haushalt für die Länder vorschreibt, wird dazu beitragen, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wiederherzustellen. Einige Elemente der neuen Regel müssen jedoch u.U. genauer abgestimmt werden, um sie wirksamer zu machen. Damit die für sie geltende Übergangsregelung eingehalten werden kann, sind zwischen 2011 und 2016 Konsolidierungsanstrengungen erforderlich, die über das bloße Auslaufenlassen der Konjunkturpakete hinausgehen müssen. Priorität sollten die Reduzierung der öffentlichen Ausgaben, insbesondere durch Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor sowie eine Verringerung der Finanzhilfen und des Staatskonsums, und der Abbau verzerrend wirkender Steuervergünstigungen haben. Zur Verbesserung der Steuerstruktur sollte die Bundesregierung in Erwägung ziehen, den Anteil der Steuern auf Vermögen und Verbrauch am Gesamtsteueraufkommen zu erhöhen.

## Die Wirtschaftskrise hat die Erfolge der Haushaltskonsolidierung zunichte gemacht

Bis zum Beginn der Wirtschaftskrise hatte sich die öffentliche Finanzlage erheblich verbessert, und das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit hatte sich gegenüber fast 4% des BIP im Jahr 2003 (als der Ecofin-Rat das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit eröffnete) so weit verringert, dass 2007 und 2008 ein nahezu ausgeglichener Haushalt ausgewiesen werden konnte (Tabelle 3.1). Dank dieser Verbesserungen nahm die Bruttostaatsverschuldung in den Jahren 2006 und 2007 im Verhältnis zum BIP ab (Abb. 3.1). Die Konsolidierung setzte auf der Ausgabenseite an, wobei die Staatsausgaben bis 2007 gegenüber ihrem 2003 erreichten Höchststand um mehr als 4 Prozentpunkte des BIP sanken. Obwohl der Rückgang des Ausgabenquotienten dem dynamischen Wirtschaftswachstum und einer damit einhergehenden beträchtlichen Abnahme der Ausgaben für Sozialversicherungsleistungen

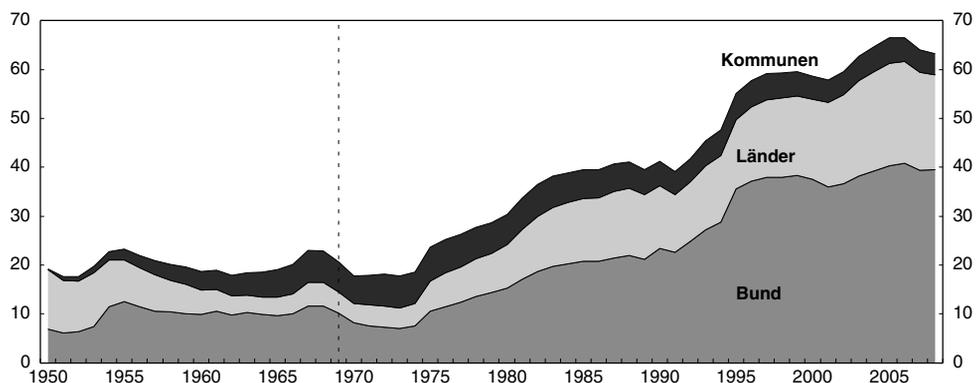
Tabelle 3.1 **Gesamtstaatliche Haushaltssituation**  
In Prozent des BIP

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Finanzierungssaldo	-3.3	-1.6	0.2	0.0	-3.3	-5.8	-5.2
Konjunkturbereinigter Finanzierungssaldo	-2.5	-1.8	-0.8	-1.1	-2.0	-4.3	-4.0
Gesamtausgaben	46.9	45.3	43.6	43.8	47.6	48.3	47.4
Gesamteinnahmen	43.6	43.7	43.8	43.8	44.3	42.5	42.3
Bruttostaatsverschuldung (Maastricht)	68.1	67.6	64.9	66.0	74.3	79.1	83.0

Anmerkung: Bei den Zahlen für 2010-2011 handelt es sich um Projektionen.

Quelle: OECD, *OECD-Wirtschaftsausblick 86* und Schätzungen des Sekretariats.

Abbildung 3.1 **Bruttoverschuldung nach Regierungsebene**  
In Prozent des BIP



Anmerkung: Die vertikale Linie kennzeichnet das Inkrafttreten von Artikel 115 Grundgesetz im Jahr 1969 in seiner ursprünglichen Version. Die Verschuldung für den Zeitraum 1950-1990 bezieht sich nur auf Westdeutschland.

Quelle: Bundesfinanzministerium.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816177506210>

zuzuschreiben war, verringerte sich auch das strukturelle Defizit. Die gedämpfte Beschäftigungs- und Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst, der Abbau von Subventionen und weitere Kürzungen der öffentlichen Investitionen waren alles Faktoren, die zu dieser Entwicklung beitrugen. Auf der Einnahmeseite halfen der Konjunkturaufschwung und die Mehrwertsteueranhebung im Jahr 2007, den vorherigen Rückgang der Staatseinnahmen teilweise auszugleichen.

Dieser Konsolidierungstrend kehrte sich durch die Wirtschaftskrise abrupt um, in deren Folge die Wirtschaft zwischen dem zweiten Quartal 2008 und dem ersten Quartal 2009 um eine Jahresrate von nahezu 6½% schrumpfte. Um die Wirtschaft wieder zu beleben, legte die Bundesregierung zwei Konjunkturpakete auf, ein bescheidenes im November 2008 und ein umfangreicheres im Januar 2009 (Kasten 3.1). Zusammen mit einigen zusätzlichen, Anfang Oktober 2008 ergriffenen Maßnahmen beliefen sich die Stimulierungsmaßnahmen auf rd. 80 Mrd. Euro (3,1% des BIP von 2008), die in erster Linie für den Zeitraum 2009 und 2010 bestimmt waren<sup>1</sup>. Die Anwendung einer Reihe von Multiplikatoren auf diese Maßnahmen deutet darauf hin, dass sie das BIP im Jahr 2009 um rd. 0,5% erhöht haben und es im Jahr 2010 um weitere 0,2% erhöhen werden (OECD, 2009a)<sup>2</sup>. Dieser verhältnismäßig geringe Multiplikatoreffekt erklärt sich aus der Zusammensetzung der Konjunkturpakete, die viele Maßnahmen mit nur geringem Effekt auf das BIP-Wachstum enthalten, wie z.B. Einkommensteuersenkungen. Infolge der fiskalischen Stimulierungsmaßnahmen und der automatischen Stabilisatoren erreichte das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit 2009 3,3% des BIP, und 2010 dürfte es sich weiter auf über 5¼% des BIP ausweiten. Die Bruttostaatsverschuldung wird bis Ende 2010 voraussichtlich auf rd. 80% des

### Kasten 3.1 Die Konjunkturpakete

Angesichts des Ausmaßes des Konjunkturabschwungs beschloss die Bundesregierung, sich nicht ausschließlich auf automatische Stabilisatoren zu stützen, sondern auch Maßnahmen zu ergreifen, um den Rückgang der Wirtschaftstätigkeit abzufedern. Am 5. Oktober 2008 wurden die ersten Maßnahmen eingeleitet, die sich für den Zeitraum 2009 und 2010 auf 12,2 Mrd. Euro (0,5% des BIP von 2008) beliefen und die u.a. eine zeitlich befristete Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 3% auf 2,8% sowie eine Anhebung des Kindergelds und des Kinderfreibetrags umfassten. Anschließend verabschiedete die Bundesregierung zwei Konjunkturpakete, das erste am 5. November 2008 und das zweite am 27. Januar 2009. Im Mai 2009 wurden einige weitere Maßnahmen eingeführt, namentlich ein Aufschub bei der Umsatzsteuerzahlung für kleinere Unternehmen und eine Ausweitung der Abwrackprämie, wodurch 2009 und 2010 fiskalische Kosten in Höhe von 5,1 Mrd. Euro (0,2% des BIP von 2008) entstehen.

#### Das Konjunkturpaket von November 2008

Das im November 2008 gestartete Konjunkturpaket sah für 2009 und 2010 Maßnahmen in Höhe von 3,9 Mrd. Euro (0,2% des BIP von 2008) bzw. 7,1 Mrd. Euro (0,3% des BIP von 2008) vor, wobei einige Maßnahmen auch in späteren Jahren Kosten verursachen werden. Die beiden wichtigsten Maßnahmen des Pakets waren eine zeitlich befristete Wiedereinführung der degressiven Abschreibung für bestimmte Arten von Investitionsgütern (6,3 Mrd. Euro in den Jahren 2009 und 2010) und eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen (2 Mrd. Euro in den Jahren 2009 und 2010). Darüber hinaus wurde die Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen ausgeweitet, neue Personenkraftwagen wurden vorübergehend von der Kfz-Steuer befreit, die Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Unternehmen wurden befristet erweitert, ein Sonderprogramm zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur wurde ins Leben gerufen, die staatliche Förderung von Investitionen in die Energieeffizienz von Gebäuden wurde ausgedehnt, und die Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), z.B. für strukturschwache Kommunen, wurden aufgestockt.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

#### **Das Konjunkturpaket von Januar 2009**

Das zweite Konjunkturpaket war deutlich umfangreicher als das erste und belief sich für den Zeitraum 2009-2010 auf 54,3 Mrd. Euro (2,1% des BIP von 2008). Einige der in diesem Konjunkturpaket enthaltenen Maßnahmen sind nicht auf den Zeitraum 2009/2010 befristet, sondern von Dauer. Das zweite Konjunkturpaket enthielt im Einzelnen folgende Maßnahmen:

- 14,7 Mrd. Euro wurden für Infrastrukturverbesserungen bereitgestellt. Zwei Drittel dieser Mittel sollen für Bildungseinrichtungen eingesetzt werden, und der Rest ist für andere Infrastrukturen, z.B. in den Bereichen Gesundheit, Verkehr und Informationstechnologie, bestimmt.
- Die Einkommensteuersätze wurden gesenkt, indem der Grundfreibetrag (von 7 664 Euro im Jahr 2008 auf 7 834 Euro im Jahr 2009 und 8 004 Euro im Jahr 2010) erhöht und der Eingangssteuersatz (von 15% auf 14%) herabgesetzt wurde und die übrigen Tarifeckwerte (2009 um 400 Euro und 2010 um zusätzliche 330 Euro) nach rechts verschoben wurden. Insgesamt dürften diese Maßnahmen Steuermindereinnahmen in Höhe von 3,1 Mrd. Euro im Jahr 2009 und von 5,8 Mrd. Euro ab 2010 zur Folge haben.
- Der Regelsatz für Kinder beim Arbeitslosengeld II wurde erhöht, und 2009 erhielten alle Kindergeldempfänger eine Einmalzahlung von 100 Euro je Kind (Kinderbonus), wodurch Gesamtkosten von 2,3 Mrd. Euro entstanden.
- Die von den Arbeitgebern für kurzarbeitende Beschäftigte zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge wurden für die ersten sechs Monate der Kurzarbeit um die Hälfte reduziert und entfallen ganz, wenn die fraglichen Arbeitnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen (2,3 Mrd. Euro in den Jahren 2009 und 2010). Darüber hinaus wurden neue Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik initiiert (2,8 Mrd. Euro) und insgesamt 5 000 zusätzliche Stellen in den Arbeitsagenturen geschaffen (0,8 Mrd. Euro).
- Die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 3% auf 2,8% im Jahr 2009 (die ursprünglich Mitte 2010 auslaufen sollte) wurde bis Ende 2010 verlängert, was mit Kosten in Höhe von 0,8 Mrd. Euro verbunden ist, und der Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung wurde um 0,6 Prozentpunkte gesenkt, was 2009 und 2010 9,5 Mrd. Euro kosten wird.
- Die Verbraucher wurden mit einem staatlichen Zuschuss (der sogenannten Umwelt- bzw. Abwrackprämie) in Höhe von 2 500 Euro pro Pkw dazu ermutigt, ihren Altwagen (Mindestalter: neun Jahre) zu verschrotten und dafür einen Neuwagen oder Jahreswagen zu kaufen. Anfangs wurden 1,5 Mrd. Euro für diese Maßnahme bereitgestellt, später wurden die Mittel dann aber auf 5 Mrd. Euro erhöht. Darüber hinaus wurde Mitte 2009 die seit langem geplante Reform der Kfz-Steuer, die stärker an den CO<sub>2</sub>-Ausstoß gekoppelt werden sollte, durchgeführt, was 2009 und 2010 fiskalische Kosten in Höhe von 0,3 Mrd. Euro verursacht.
- Zur Sicherung der Kreditversorgung der Unternehmen wurde ein Kredit- und Bürgschaftsprogramm, das sich auf 100 Mrd. Euro beläuft, eingeführt.
- Unter den sonstigen Maßnahmen zu nennen sind die Förderung von FuE-Investitionen mittelständischer Unternehmen, die Förderung der Entwicklung von umweltfreundlichen Motoren und der Ausbau der Breitbandnetze.

BIP ansteigen, was auch durch Maßnahmen zur Stützung des Finanzsektors, wie die Rekapitalisierung von Finanzinstituten, bedingt ist. Durch die Garantien für von Finanzinstituten ausgegebene Schuldverschreibungen haben sich darüber hinaus die Eventualverbindlichkeiten des Staats erheblich erhöht (Kapitel 4).

Jetzt, wo sich die Wirtschaft wieder erholt, besteht für die Politik die größte Herausforderung darin, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wiederherzustellen. Da die seit dem Beginn der Wirtschaftskrise verzeichnete Verschlechterung der Haushaltsposition auch auf strukturelle Faktoren zurückzuführen ist, wie höhere Zinszahlungen und ein

geringeres Potenzialwachstum, muss die Konsolidierung über die bloße Rücknahme der fiskalischen Stimulierungsmaßnahmen hinausgehen (die ohnehin schwierig sein wird, da einige Maßnahmen nicht zeitlich befristet sind). Die Haushaltskonsolidierung wird unter relativ ungünstigen Bedingungen erfolgen müssen, wenn das Wachstum des Produktionspotenzials auf Grund der Bevölkerungsalterung sinkt und die öffentlichen Ausgaben durch die steigenden Kosten der Alters- und Gesundheitsversorgung unter zusätzlichem Druck geraten.

Angesichts dieser Herausforderung führte die Bundesregierung 2009 eine neue Haushaltsregel ein, die für den Bund ab 2016 und für die Länder ab 2020 bindend sein wird. Dieser Schritt ist sehr zu begrüßen, da empirische Befunde aus dem Ländervergleich darauf hindeuten, dass eine Haushaltskonsolidierung erfolgreicher ist, wenn sie an eine klare vorherige Verpflichtung geknüpft ist, z.B. in Form von glaubwürdigen Haushaltszielen oder Ausgabenregeln (OECD, 2007a; Europäische Kommission, 2006; Ayuso-i-Casals et al., 2007). Gleichwohl müssen noch mehrere Fragen im Hinblick auf die Umsetzung gelöst werden. Erstens muss die Ausgestaltung der Regel verbessert werden, damit sie ihr Ziel – die Begrenzung des öffentlichen Schuldenstands – besser erfüllen kann. Zweitens stellt sich, auch wenn die Regel das Engagement der Regierung zur Haushaltskonsolidierung verstärkt, nach wie vor die Frage, wie die Einnahmen erhöht und/oder die Ausgaben gesenkt werden können, um zu gewährleisten, dass die Regel eingehalten wird. Drittens könnte sich die Bundesregierung zur Einhaltung der Regel, die sich zwar nicht auf das Sozialversicherungssystem erstreckt, gezwungen sehen, Defizite der Sozialkassen künftig nicht mehr zu finanzieren, was bedeuten würde, dass das Sozialversicherungssystem allein tragfähig sein müsste (da die Sozialversicherungen keine eigenen Schuldverschreibungen begeben können)<sup>3</sup>. Die implizite Verschuldung der Sozialversicherungen belief sich Schätzungen zufolge 2007 auf 185% des BIP (Raffelhüschen und Moog, 2009), so dass beträchtliche Anpassungen im Hinblick auf Leistungsansprüche, Beitragserhöhungen und/oder Leistungskürzungen erforderlich wären<sup>4</sup>.

### **Eine neue Haushaltsregel wird zur Verbesserung der öffentlichen Finanzen beitragen ...**

Verfassungsmäßige Kreditaufnahmegrenzen haben in Deutschland eine lange Tradition. Die wichtigste Regel auf Bundesebene ist Artikel 115 des Grundgesetzes, der in seiner Fassung von 1969, die seitdem nicht verändert worden war, besagte, dass die Nettokreditaufnahme des Bundes nicht die Bruttoinvestitionsausgaben übersteigen durfte, wobei Abweichungen nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erlaubt waren. In den Verfassungen der meisten Bundesländer waren ähnliche Regeln verankert. Mit diesen Regelungen war es jedoch nicht gelungen, den Anstieg der Staatsschulden während der letzten Jahrzehnte hinreichend einzudämmen, und so hat sich der Anteil der Staatsverschuldung am BIP zwischen 1970 und 2007 nahezu vervierfacht<sup>5</sup>. Zu den Gründen für das Scheitern der deutschen Haushaltsregel gehörten u.a. die Ausrichtung auf die Brutto- anstatt auf die Nettoinvestitionen, die es ermöglichte, den Werteverzehr des Anlagevermögens über Schulden zu finanzieren, die vage Formulierung der Ausnahmeklausel, die keine rechtliche Handhabe bot und deshalb ziemlich häufig in Anspruch genommen wurde, und das Fehlen eines Anpassungsmechanismus, der bei Regelverstößen eine Rückführung der Kreditaufnahme in konjunkturell besseren Zeiten vorgesehen hätte (vgl. z.B. Sachverständigenrat, 2007; Deutsche Bundesbank, 2007). Angesichts der Wirkungslosigkeit der Kreditgrenze verlangte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil aus dem Jahr 2007 zur Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushalts 2004 eine Korrektur von Artikel 115. Die Föderalismuskommission II wurde damit beauftragt, eine neue Haushaltsregel zu entwerfen, die von Bundestag und Bundesrat im Mai 2009 angenommen wurde (Kasten 3.2).

### Kasten 3.2 Die neue Haushaltsregel

Anstatt zu einer strengeren, aber noch immer investitionsorientierten Defizitgrenze überzugehen, entschied sich die Föderalismuskommission II im Interesse einer größeren Transparenz und Klarheit für eine an den Prinzipien des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts angelehnte Defizitgrenze. Diese Neuausrichtung hat den Vorteil, dass Veränderungen des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos besser sichtbar werden (wie z.B. im Jahr 2008, als sich der konjunkturbereinigte Haushaltssaldo trotz einer Verbesserung des tatsächlichen Saldos verschlechterte). Die neue Haushaltsregel begrenzt das konjunkturbereinigte Haushaltsdefizit des Bundes auf maximal 0,35% des BIP und schreibt einen ausgeglichenen konjunkturbereinigten Haushalt für die Länder vor<sup>1</sup>. Für die Kommunen und die Sozialkassen wurden keine Kreditaufnahmegrenzen festgelegt<sup>2</sup>. Die neue Regel formalisiert im Wesentlichen den präventiven Teil des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, der von den Mitgliedsländern verlangt, dass sie einen strukturell nahezu ausgeglichenen Haushalt erzielen. Die zahlenmäßige Obergrenze der neuen Regel steht mit dem von Deutschland im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zuletzt festgelegten mittelfristigen Ziel im Einklang, das für den Sektor Staat ein strukturelles Defizit von maximal ½ Prozentpunkt des BIP vorsieht<sup>3</sup>.

Abweichungen der tatsächlichen Nettokreditaufnahme vom höchstzulässigen Betrag (die ex post auf der Grundlage der tatsächlichen Konjunkturentwicklung festgestellt werden)<sup>4</sup> müssen auf einem Kontrollkonto verbucht werden. Solche Abweichungen können aus Fehlern bei der Vorhersage der Einnahmen und Ausgaben resultieren, die sich z.B. aus Schwierigkeiten bei der Vorhersage der Effekte von Gesetzesänderungen ergeben. Da die Ex-post-Evaluierung der Position der Wirtschaft im Konjunkturzyklus auf der ursprünglichen Schätzung des potenziellen BIP-Wachstums beruht, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushalts erstellt wurde, schlagen sich Revisionen der Schätzung des Potenzialwachstums nicht in Belastungen bzw. Gutschriften auf dem Kontrollkonto nieder. Überschreitet ein etwaiger negativer Saldo auf dem Kontrollkonto einen Schwellenwert von 1,5% des BIP, muss diese Überschreitung nach den Vorgaben des Grundgesetzes konjunkturgerecht zurückgeführt werden. Weil der Abbau eines solchen negativen Saldos auf dem Kontrollkonto zeitlich gestreckt wird, muss die Bundesregierung damit bereits beginnen, wenn dieser Saldo einen niedrigeren Schwellenwert – 1% des BIP – überschreitet. In diesem Fall verringert sich die Kreditgrenze im darauffolgenden Haushaltsjahr um den Betrag, um den der Saldo den Schwellenwert von 1% des BIP übersteigt, höchstens aber um 0,35% des BIP. Um zu vermeiden, dass diese Abbaupflichtung einen konjunkturschädlichen Effekt hat, muss die Überschreitung nur in Jahren mit einer sich vergrößernden positiven Produktionslücke bzw. schrumpfenden negativen Produktionslücke (in absoluter Rechnung) zurückgeführt werden.

Im Rahmen von Nachtragshaushalten darf die konjunkturbereinigte Kreditgrenze um bis zu 3% der ursprünglich veranschlagten Steuereinnahmen überschritten werden. Gemäß der neuen Regel dürfen die Nachtragshaushalte keine neuen Maßnahmen vorsehen, die zu einem Anstieg der Ausgaben oder einem Rückgang der Einnahmen führen würden. Eine zusätzliche Kreditaufnahme ist im Fall von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Ereignissen möglich, die sich der Kontrolle des Staats entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Wenn die Bundesregierung die Ausnahmeklausel in Anspruch nimmt, muss sie einen Tilgungsplan aufstellen, der gewährleistet, dass die daraus resultierenden Schulden innerhalb eines angemessenen (nicht näher bestimmten) Zeitraums zurückgezahlt werden.

Obwohl die neuen Regeln bereits 2011 in Kraft treten, werden sie erst nach einer Übergangszeit vollständig Anwendung finden, während der die existierenden strukturellen Defizite (die z.T. auf die zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise ergriffenen Stimulierungsmaßnahmen zurückzuführen sind) in gleichmäßigen Schritten verringert werden müssen. Die neue Kreditgrenze von 0,35% des BIP wird für den Bund ab 2016 bindend sein, wobei die dazu notwendige Haushaltskonsolidierung 2011 einsetzen sollte<sup>5</sup>. Für die Länder wurde eine längere Übergangsphase – bis 2020 – vereinbart, hauptsächlich auf Grund des besonders erheblichen Konsolidierungsbedarfs in Bremen und im Saarland<sup>6</sup>.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Neben der neuen Kreditgrenze wurde ein Frühwarnsystem eingeführt, um die Entstehung von Haushaltsnotlagen zu vermeiden. Im Mittelpunkt dieses neuen Systems steht ein Stabilitätsrat, der sich aus dem Bundesfinanzminister, dem Bundeswirtschaftsminister und den Finanzministern der Länder zusammensetzt. Der Stabilitätsrat wird die Finanzen von Bund und Ländern auf der Grundlage einer Reihe von Kennziffern, die von ihm festgelegt werden, regelmäßig überwachen. Wenn der Rat der Auffassung ist, dass eine Gebietskörperschaft in eine Haushaltsnotlage zu geraten droht, muss diese Gebietskörperschaft Maßnahmen vorschlagen, um das Finanzierungsdefizit über einen Zeitraum von fünf Jahren zu reduzieren. Der Rat überwacht die Umsetzung des Sanierungsprogramms anhand von halbjährlichen, von der betroffenen Gebietskörperschaft erstellten Fortschrittsberichten.

1. Der neue Artikel 115 des Grundgesetzes wird durch das Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes ergänzt.
2. Der Kreditbedarf der Kommunen und Sozialkassen ist jedoch Teil des gesamtstaatlichen Haushaltsaldos und wird bei der Ermittlung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten Defizitgrenze von 3% des BIP berücksichtigt.
3. Das höchstzulässige Defizit für den Bund von 0,35% des BIP entspricht 70% des höchstzulässigen Defizits gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, das bei 0,5% des BIP angesetzt ist, was sich annähernd mit dem Anteil des Bundes an der Staatsverschuldung insgesamt deckt (Baumann et al., 2008).
4. Die Abweichung wird erstmals am 1. März des auf das jeweilige Haushaltsjahr folgenden Jahres ermittelt und dann kontinuierlich bis zum 1. September aktualisiert, wo der festgestellte Wert dann als endgültig gilt.
5. Falls 2011 weitere Stimulierungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise erforderlich sein sollten, könnte die Konsolidierung später einsetzen, muss aber dennoch bis 2016 abgeschlossen sein.
6. Um diesen und drei anderen Ländern (Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) bei der Einhaltung der Regel zu helfen, die einen ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2020 vorsieht, werden ihnen Finanzhilfen gewährt, die sich auf insgesamt 800 Mio. Euro pro Jahr belaufen (wovon die Hälfte vom Bund und die andere Hälfte von den Ländern finanziert wird). Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein werden jeweils 80 Mio. Euro jährlich, das Saarland wird 260 Mio. Euro jährlich und Bremen 300 Mio. Euro jährlich erhalten.

### **... auch wenn ihre Ausgestaltung u.U. verfeinert werden muss**

Durch die Abkehr von einer investitionsorientierten Defizitgrenze wird die Reform zu mehr Transparenz und Klarheit führen. Darüber hinaus wird sie den nationalen Rahmen stärker mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt in Einklang bringen, was ein ausdrückliches Ziel der Reform war. Dennoch ist die Umsetzung schwierig und muss genau beobachtet werden. Zu den Problembereichen zählen *a)* die Konzeption des Ausgleichs- bzw. Kontrollkontos, in dem Datenkorrekturen u.U. nicht hinreichend berücksichtigt werden, *b)* das Fehlen eines Sicherheitsabstands zur Kreditobergrenze, das prozyklisches Verhalten hervorrufen könnte, wenn die Ausgaben in Abschwungphasen auf Grund plötzlicher Einnahmeausfälle gekürzt werden müssen, *c)* das Haushaltsaufstellungsverfahren, auf das sich die Regel stützt und das von einem Bottom-up- auf einen Top-down-Ansatz umgestellt werden sollte, *d)* die noch bestehenden Lücken im System, die zur Umgehung der Regel genutzt werden könnten und in diesem Fall geschlossen werden müssten, und *e)* der Stabilitätsrat, der die Haushaltsentwicklungen überwachen soll, dem es aber an ausreichender Unabhängigkeit von der Regierung fehlt.

#### **Die Konzeption des Kontrollkontos muss eventuell angepasst werden**

Im Rahmen der neuen Haushaltsregel ist die Ermittlung der Position der Wirtschaft im Konjunkturzyklus von zentraler Bedeutung. Es ist allerdings schwierig, ein verlässliches Maß für den Konjunkturzyklus zu ermitteln, da sich das Produktionspotenzial

nicht beobachten lässt und jede Messung der Lücke zwischen effektiver und potenzieller Produktion somit in hohem Maße ungewiss ist und häufig Gegenstand erheblicher Revisionen im Zeitverlauf wird. Die jüngste Wirtschaftskrise hat die Grenzen der Messung des Produktionspotenzials deutlich vor Augen geführt. Die Entscheidung der Bundesregierung, sich bei der Schätzung des Produktionspotenzials auf die Methodik der Europäischen Kommission zu stützen, ist insofern begrüßenswert, als dadurch die Transparenz erhöht und die Übereinstimmung mit den Haushaltsregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts gewährleistet wird. Ein genauso transparenter Ansatz zur Bestimmung der Produktionslücke sollte auch von den Ländern eingeführt werden.

Selbst Ex-post-Schätzungen der Produktionslücke unterliegen gelegentlich erheblichen und dauerhaften Revisionen im Zeitverlauf (z.B. Koske und Pain, 2008; Orphanides und Van Norden, 2002). Berechnungen für Deutschland zeigen, dass jährliche Revisionen in einer Größenordnung von etwa  $\frac{1}{2}$  Prozentpunkt nicht ungewöhnlich sind, sogar mehrere Jahre nach Veröffentlichung der ersten Schätzung<sup>6</sup>. Die neue Haushaltsregel sieht vor, dass die im Herbst des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres veröffentlichte Schätzung des BIP als endgültig zu betrachten ist, womit sämtliche Revisionen, die in späteren Jahren erfolgen, unberücksichtigt bleiben. Auch wenn das den Vorteil hat, dass schon früh Sicherheit im Hinblick auf die notwendigen Korrekturmaßnahmen geschaffen wird, kann es dauerhafte Veränderungen der Staatsverschuldung nach sich ziehen, wenn die unberücksichtigten Revisionen nicht symmetrisch sind. Analysen der von der Europäischen Kommission veröffentlichten Produktionslückenschätzungen zeigen, dass die deutsche Produktionslücke in der Vergangenheit im Allgemeinen nach oben revidiert wurde, womit sie weniger negativ ausfiel (Tabelle 3.2), insbesondere in den ersten beiden Jahren nach dem jeweiligen Haushaltsjahr<sup>7</sup>. Folglich wurde die Konjunkturkomponente des Haushaltsdefizits anfangs zu hoch und die Strukturkomponente zu niedrig eingeschätzt. Nach der gegenwärtigen Regel würde das zu einer Akkumulation struktureller Defizite führen, die nicht im Kontrollkonto verbucht werden und somit in späteren Jahren auch nicht korrigiert werden müssen (Tabelle 3.2), was im Zeitverlauf eine Zunahme oder eine geringere Abnahme der Staatsverschuldung zur Folge hätte, als wenn Revisionen späterer Jahre berücksichtigt würden. Sollte diese Asymmetrie in der Praxis auftreten, müssen u.U. auch spätere Datenkorrekturen berücksichtigt werden. In der Vergangenheit waren die Revisionen, die mehr als zwei Jahre nach dem jeweiligen Haushaltsjahr vorgenommen wurden, im Großen und Ganzen symmetrisch, so dass die Nichtberücksichtigung dieser Revisionen wahrscheinlich keine dauerhaften Auswirkungen auf die Staatsschuldenquote haben wird.

**Tabelle 3.2 Revisionen der Schätzungen des Produktionspotenzials und des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos**

In Prozentpunkten

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Revisionen des Produktionspotenzials</b>									
Ergebnis Herbst t+1	-1.8	0.4	-0.1	-0.3	-1.6	-0.6	-1.3	-0.5	1.3
Ergebnis Herbst t+2	-0.8	1.0	0.8	-0.4	-1.1	-1.0	-2.1	0.2	3.0
Ergebnis Herbst t+4	-0.1	1.0	1.1	0.0	-1.6	-1.4	-1.1		
<b>Revisionen des Anteils des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos am BIP (Sektor Staat)</b>									
Ergebnis Herbst t+1	-0.5	-1.6	-2.8	-3.4	-3.0	-3.4	-2.6	-1.3	-0.8
Ergebnis Herbst t+2	-1.3	-1.9	-3.3	-3.5	-3.5	-3.2	-2.3	-1.6	-1.5
Ergebnis Herbst t+4	-1.5	-1.7	-3.4	-3.6	-3.2	-3.1	-2.8		
<b>Kumulativer Fehler</b>									
Herbst t+2	-0.8	-1.1	-1.6	-1.7	-2.2	-2.0	-1.7	-2.0	-2.7
Herbst t+4	-1.0	-1.1	-1.7	-1.9	-2.1	-1.8	-2.0		

Quelle: Europäische Kommission und OECD-Berechnungen.

### **Ein Sicherheitsabstand zur Kreditaufnahmegrenze könnte prozyklisches Verhalten verhindern**

Während Abweichungen zwischen der tatsächlichen Nettokreditaufnahme und der höchstzulässigen Nettokreditaufnahme, die beim Vollzug des Haushalts oder nachträglich entstehen, über das Kontrollkonto ausgeglichen werden können, müssen Abweichungen, die bereits in der Planungsphase zu Tage treten, umgehend durch Anpassungen im Haushaltsplan korrigiert werden. Projektionen der Staatseinnahmen können zuweilen recht stark revidiert werden. In seiner Prognose vom November 2006 (auf der der endgültige Haushalt für 2007 basierte) ging das Bundesfinanzministerium für das Jahr 2007 z.B. von Steuereinnahmen in Höhe von 219 Mrd. Euro aus, was 9 Mrd. Euro (0,4% des BIP) mehr waren als in seiner Prognose vom Mai 2006 (die dem Haushaltsentwurf zu Grunde lag), während das tatsächliche Ergebnis sogar um 20 Mrd. Euro höher ausfiel. Zu den Gründen für derartige Revisionen gehören u.a. Korrekturen der Potenzialwachstumsrate und folglich auch der Trendwachstumsrate der Steuereinnahmen (Kremer und Stegarescu, 2009).

Plötzliche Abwärtsrevisionen der Steuereinnahmen während der Haushaltsaufstellung erfordern eine Verringerung der Ausgaben in gleichem Umfang, falls im ursprünglichen Haushaltsplan ein nahe an der Obergrenze liegendes Defizit veranschlagt wurde. Dieses Problem wird durch die Tatsache verschärft, dass es offenbar einen Basiseffekt gibt, durch den eine unvorhergesehene Veränderung der (konjunkturbereinigten) Einnahmen in einem Jahr in der Regel in den folgenden Jahren bestehen bleibt (Kremer und Stegarescu, 2009). Plötzliche Einnahmekorrekturen könnten zu einem Problem werden, sobald die Regel für den Bund verbindlich wird. Das Risiko eines prozyklischen Verhaltens der Fiskalpolitik könnte gemindert werden, wenn sich die Bundesregierung zum Ziel setzen würde, einen angemessenen Sicherheitsabstand zur Kreditgrenze einzuhalten (so dass der konjunkturbereinigte Verschuldungsspielraum in den Haushaltsentwürfen nicht ausgeschöpft würde). Auf der Grundlage einer Untersuchung vergangener Fehler bei der Projektion der Steuereinnahmen schlagen Kremer und Stegarescu (2009) einen Sicherheitsabstand von 0,85% des BIP vor, was bedeutet, dass die Bundesregierung einen strukturellen Haushaltsüberschuss von  $\frac{1}{2}$  Prozentpunkt des BIP anstreben sollte<sup>8</sup>.

### **Ein Top-down-Budgetierungsansatz könnte die Umsetzung der Regel erleichtern**

Das bisherige Haushaltsaufstellungsverfahren der Bundesregierung folgt einem Bottom-up-Ansatz, bei dem die einzelnen Behörden und Ministerien ihren Mittelbedarf beim Finanzministerium anmelden. Ausgehend von diesen Anträgen, die in der Regel die Summe übersteigen, den die Behörden und Ministerien erwarten können, finden mehrere Verhandlungsrunden zwischen dem Finanzministerium und den einzelnen Ressorts statt, bis eine Einigung erreicht ist. Ein großer Nachteil dieses Ansatzes ist die unzureichende globale Ausgabensteuerung durch das Finanzministerium, insbesondere in Zeiten, in denen die makroökonomische Lage zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erfordert. In solchen Situationen werden normalerweise allgemeine Ausgabenkürzungen vorgenommen, bei denen die Priorisierung der Ausgabenprogramme außer Acht gelassen wird. Dieser Ansatz lässt sich daher nicht gut mit dem neuen Haushaltsrahmen vereinbaren, der die Erreichung bestimmter Konsolidierungsziele selbst unter schwierigen Bedingungen vorsehen könnte.

Um die strategische Planung und die Haushaltsdisziplin zu stärken, sollte die Bundesregierung zu einem Top-down-Ansatz in der Haushaltsaufstellung übergehen. Dieser Weg wurde auch von mehreren anderen OECD-Ländern eingeschlagen, die sich in den 1990er Jahren mit wachsenden Haushaltsdefiziten und folglich erheblichem Konsolidierungsbedarf konfrontiert sahen. Bei einem Top-down-Budgetierungsansatz besteht die Hauptaufgabe des Finanzministeriums darin, entsprechend den nationalen Zielen und Prioritäten ein Gesamtziel sowie Ausgabenobergrenzen für die einzelnen Fachministerien

festzulegen (Kim und Park, 2006). Wenn diese Vorgaben vom Kabinett bestätigt wurden, müssen sie im Haushaltsprozess zwingend eingehalten werden. Innerhalb der ihnen gesetzten Ausgabengrenzen können die Fachministerien die Mittel dann so auf die verschiedenen Programme verteilen, dass sie ihre Politikziele damit am besten erreichen. Sofern hinreichend tiefgreifende Kontroll- und Evaluierungsverfahren existieren, ist es nicht notwendig, dass das Finanzministerium in die Einzelheiten der Ressourcenallokationen der Fachministerien eingreift. Stattdessen überwacht das Finanzministerium lediglich, ob die Mittelzuweisungen mit den festgelegten Regeln im Einklang stehen. Der Haushaltsprozess schafft somit in den Fachministerien ein Gefühl der Eigenverantwortung für die Maßnahmen, die sie ergreifen. Damit dieser Ansatz wirksam ist, muss er jedoch in eine längerfristige Perspektive eingebunden werden. Länder mit einem Top-down-Budgetierungsansatz haben sich in der Regel für einen Planungshorizont von 3-5 Jahren entschieden (Petkova, 2009), was sich mit dem fünfjährigen Haushaltsrahmen deckt, der derzeit in Deutschland angewandt wird. Die Erfahrungen anderer OECD-Länder zeigen, dass ein Top-down-Budgetierungssystem auch Elemente des Bottom-up-Ansatzes als komplementäre Methode der Haushaltsaufstellung beinhalten muss, um erfolgreich zu sein, z.B. für Finanzierungsentscheidungen in Bezug auf neue Programme oder Projekte (Kim und Park, 2006)<sup>9</sup>.

### **Der Rahmen weist noch gewisse Lücken auf**

Mit der Reform der Haushaltsregel wurden mehrere Lücken geschlossen, von denen in der Vergangenheit zu stark Gebrauch gemacht wurde, um die verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen zu umgehen. In Einklang mit den europäischen Haushaltsregeln werden Einnahmen und Ausgaben bei der Ermittlung der Kreditgrenze nun um finanzielle Transaktionen bereinigt werden. Privatisierungserlöse und Darlehensrückflüsse, die in der Vergangenheit häufig eingesetzt wurden, um Haushaltslücken zu schließen, können daher nicht mehr zur Einhaltung der Kreditgrenzen verwendet werden. Die Kreditgrenzen können auch nicht mehr durch die Einrichtung von Sondervermögen umgangen werden. Beispiele für solche Sondervermögen sind das Bundeseisenbahnvermögen (das 1994 für die Verbindlichkeiten der Deutschen Bahn angelegt wurde) und das Bundessondervermögen Erblastentilgungsfonds (das 1995 für die Schulden und das Vermögen der Treuhandanstalt eingerichtet wurde), die die gemessene Staatsverschuldung erhöht haben. Während Sondervermögen nach den alten Haushaltsregeln von der Defizitgrenze ausgenommen waren, werden die Ergebnisse dieser Fonds nach den neuen Regeln als normale Kreditaufnahme/-vergabe des Bundes betrachtet.

Aber selbst nach der Reform bleiben noch schwerwiegende Lücken bestehen. So könnte z.B. versucht werden, Zahlungen an Unternehmen oder andere Institutionen als Darlehen oder Kapitalzuführungen auszuweisen (und sie folglich bei der Berechnung des Abstands von der Kreditgrenze nicht zu berücksichtigen), ohne dass damit marktgerechte Ertrags-erwartungen verbunden wären (Deutsche Bundesbank, 2009). In diesem Fall müssten u.U. die Klassifizierungsregeln geändert werden. Da ein ausdrückliches Ziel der Reform darin bestand, die nationalen Regeln mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt in Einklang zu bringen, wäre es naheliegend, die europäischen Regeln zu übernehmen, denen zufolge solche Zahlungen als Vermögenstransfers umklassifiziert werden und dann belastend auf den Finanzierungssaldo wirken. Das Gleiche gilt für nicht zahlungswirksame Schuldenerlasse und -übernahmen. Da die Bundesrepublik die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts ohnehin einhalten muss, besteht natürlich bereits ein disziplinierender Effekt.

Eine zweite potenzielle Lücke betrifft die Behandlung der Kommunen im neuen Haushaltsrahmen. Da der revidierte Artikel 115 des Grundgesetzes keine Kreditaufnahmegrenzen für die Gemeinden festlegt, unterliegt ihre Kreditaufnahme weiterhin den in den Länderverfassungen vorgesehenen Regeln. Diese schreiben normalerweise Grenzen

für die Kreditaufnahme der Kommunen vor, die einer goldenen Regel gleichen, bei der Kredite nur für Anlageinvestitionen aufgenommen werden dürfen, wenn keine anderen Formen der Finanzierung möglich oder angemessen sind, und die Kreditaufnahme der Zustimmung des jeweiligen Landes unterliegt. Darüber hinaus steht es den Kommunen zu, für Zwecke der kurzfristigen Liquiditätssicherung Kassenverstärkungskredite aufzunehmen. Obgleich für die Liquiditätssicherung aufgenommene Schulden eigentlich innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahrs zurückgezahlt werden müssen, wurde dieses Instrument zunehmend für langfristige Zwecke eingesetzt, um strukturelle Lücken zwischen Einnahmen und Ausgaben zu schließen (Kreditanstalt für Wiederaufbau, 2009; Heinemann et al., 2009; Junkernheinrich und Micosatt, 2008). Es bedarf einer strengeren Durchsetzung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen, um solches Verhalten zu verhindern. Das ist umso wichtiger, als angesichts des Nichtgeltens der neuen verfassungsmäßigen Kreditgrenzen für die Kommunen die Gefahr besteht, dass die Länder Ausgaben auf die Ebene der Gemeinden verlagern, um ihre eigenen Haushaltsengpässe zu mindern, wobei der Umfang der Ausgaben, die den Kommunen übertragen werden könnten, allerdings begrenzt ist.

Die Behandlung von Schätzungen des Produktionspotenzials bei der Ermittlung der zulässigen Höhe der Nettokreditaufnahme stellt eine andere mögliche Lücke im neuen Haushaltsrahmen dar. Da sich Veränderungen des Produktionspotenzials der direkten Kontrolle der Regierung entziehen, beruht die Ex-post-Evaluierung der Position der Wirtschaft im Konjunkturzyklus auf der ursprünglichen Schätzung des potenziellen BIP-Wachstums, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushalts erstellt wurde. Revisionen des Produktionspotenzials führen folglich nicht zu Anpassungen der zulässigen Höhe der Nettokreditaufnahme<sup>10</sup>. Das könnte die Regierung dazu veranlassen, übertrieben optimistische Prognosen des Produktionspotenzials zu produzieren und die Position der Wirtschaft im Konjunkturzyklus so schlechter darzustellen als sie wirklich ist<sup>11</sup>. Das würde den zulässigen Umfang der Nettokreditaufnahme nicht nur ex ante, sondern, was viel wichtiger ist, auch ex post aufblähen. Eine Möglichkeit, dies zu vermeiden, könnte darin bestehen, eine vom Finanzministerium und von der Bundesregierung unabhängige Einrichtung mit der Erstellung der Prognosen des Produktionspotenzials (und möglicherweise anderer wichtiger ökonomischer Variablen, die im Haushaltsprozess berücksichtigt werden) zu betrauen. Eine Reihe von OECD-Ländern (z.B. Belgien, die Niederlande und Österreich) nutzt im Haushaltsprozess bereits Wirtschaftsprognosen, die von unabhängigen Stellen ausgearbeitet werden. Darüber hinaus könnte die Bundesregierung in Erwägung ziehen, die Ex-post-Evaluierung der Kreditaufnahmegrenze auf revidierte Schätzungen des Produktionspotenzials zu gründen.

### **Dem Stabilitätsrat fehlt es an Unabhängigkeit**

Der neu geschaffene Stabilitätsrat, der für die Überwachung der Finanzen von Bund und Ländern zuständig ist, stellt einen wichtigen Schritt dar, um Haushaltsnotlagen im Vorhinein zu vermeiden. In seiner derzeitigen Zusammensetzung gehören dem Rat jedoch die Finanzminister von Bund und Ländern an, so dass die Bundesregierung und die Länderregierungen sich im Wesentlichen selbst kontrollieren. Das könnte dazu führen, dass der Rat zu lax auf Haushaltsüberschreitungen oder Haushaltskosmetik reagiert. Um den Erfolg des Frühwarnsystems zu gewährleisten, sollte der Rat gestärkt werden, möglicherweise durch die Verwendung von Beiträgen unabhängiger Sachverständiger.

Ein anderes potenzielles Problem besteht darin, dass der Rat keine bindende Autorität hat. Wenn eine Regierung den vereinbarten Sanierungsplan nicht einhält, kann der Stabilitätsrat sie lediglich zu weiteren Maßnahmen auffordern. Wenngleich Sanktionen dazu beitragen könnten, die Einhaltung der Auflagen sicherzustellen, ist die Konzeption angemessener Sanktionen eine schwierige Aufgabe<sup>12</sup>. Solche Sanktionen müssen glaubwürdig und wirksam sein und eine angemessene Politikreaktion auf das potenzielle Problem

darstellen. Monetäre Sanktionen haben den Nachteil, dass sie die Haushaltssituation von Gebietskörperschaften, die bereits in finanziellen Schwierigkeiten sind, verschlimmern und politisch schwer durchführbar sein können. Administrative Sanktionen sind mit Kosten in Form eines Verlusts an Ansehen und Verwaltungsautonomie verbunden und werden mit größerer Wahrscheinlichkeit angewandt als monetäre Sanktionen, auch wenn ihre Gestaltung schwierig ist, nicht zuletzt auf Grund von Informationsasymmetrien. Eine andere Möglichkeit wäre es, neue Ausgabenprogramme von Organen auf Bundes- oder Länderebene, die die Auflagen nicht einhalten, kollektiven Bewilligungsverfahren zu unterwerfen.

### **Zur Einhaltung der neuen Haushaltsregel ist eine Konsolidierung des Haushalts erforderlich ...**

Obwohl die neue Defizitgrenze für den Bund erst 2016 verbindlich wird, sieht das Gesetz ab 2011 eine schrittweise Verringerung des 2010 verzeichneten strukturellen Defizits vor. Aktuellen Projektionen zufolge wird sich das konjunkturbereinigte Defizit des Bundes 2010 auf rd. 3% des BIP belaufen<sup>13</sup>. Diese Defizitquote muss bis 2016 auf 0,35% des BIP reduziert werden<sup>14</sup>. Die Verringerungen müssen in gleichmäßigen Schritten erfolgen, was eine Defizitrückführung um rd. ½ Prozentpunkt des BIP pro Jahr bedeutet<sup>15</sup>. Während das Auslaufen mehrerer fiskalischer Stimulierungsmaßnahmen im Jahr 2011 dazu beitragen wird, dass dieses Ziel erreicht werden kann, werden in den darauffolgenden Jahren zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen notwendig sein.

In dieser Berechnung sind die Veränderungen der Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes von Anfang 2010 zwar bereits berücksichtigt (die Bundesregierung erhöhte z.B. den Kinderfreibetrag und das Kindergeld, verringerte die Unternehmensteuerbelastung, senkte die Erbschaftsteuersätze und verminderte den Mehrwertsteuersatz für das Hotelgewerbe), durch die geplanten Einkommensteuersenkungen, die zu einem noch nicht bestimmten Zeitpunkt zwischen 2011 und 2013 erfolgen sollen, wird jedoch zusätzlicher Konsolidierungsbedarf entstehen. Insgesamt wird diese Maßnahme auf Bundesebene jährlich voraussichtlich zusätzliche Kosten in Höhe von rd. ½% des BIP nach sich ziehen. Wie vom Sachverständigenrat betont, ist es höchst unwahrscheinlich, dass sich diese Steuersenkungen über ein höheres BIP-Wachstum selbst finanzieren werden (Sachverständigenrat, 2009)<sup>16</sup>. Stattdessen müssen die Ausgaben gekürzt oder an anderer Stelle die Steuern erhöht werden, um die Finanzierungslücke zu schließen. Es ist wichtig, dass die Maßnahmen, die zum Ausgleich dafür ergriffen werden müssen, für das BIP-Wachstum weniger schädlich sind als die Steuern, die gesenkt werden.

### **... die durch eine Kombination aus Ausgabenkürzungen ...**

Empirische Befunde deuten darauf hin, dass der negative Konjunkturreffekt einer Haushaltskonsolidierung wahrscheinlich weniger schwerwiegend ist, wenn diese durch Ausgabenkürzungen anstatt durch Steuererhöhungen erzielt wird, was allerdings auch von den Steuer- und Ausgabenkategorien abhängt (Cournède und Gonand, 2006; Afonso et al., 2005). Ausgabenkürzungen (insbesondere beim Staatsverbrauch und bei den Transferleistungen) haben den zusätzlichen Vorteil, dass sie in der Regel mit einer dauerhafteren Haushaltskonsolidierung einhergehen (Guichard et al., 2007; Europäische Kommission, 2007). In diesem Sinne sollte die Bundesregierung Ausgabenkürzungen Priorität einräumen und die Steuern nur in dem Maße erhöhen, wie die notwendige Haushaltskonsolidierung nicht auf andere Weise erreicht werden kann. Der Spielraum für Ausgabenkürzungen ist jedoch ganz klar begrenzt (Sachverständigenrat, 2009). Bestimmte Ausgaben (z.B. die auf die Staatsverschuldung zu leistenden Zinszahlungen, die 2008 rd. 15% der Gesamtausgaben

des Bundes ausmachen) können nicht gesenkt werden, andere (z.B. Ausgaben für Bildung, Infrastruktur und FuE) sollten nicht gesenkt werden, da dies den langfristigen Lebensstandard beeinträchtigen könnte, es sei denn, die fraglichen Kürzungen gingen mit beträchtlichen Produktivitätsgewinnen einher.

### **Effizienz des öffentlichen Sektors steigern**

Die Steigerung der Effizienz des öffentlichen Sektors sollte die bevorzugte Methode sein, um die notwendige Haushaltskonsolidierung zu erreichen, da dies eine Reduzierung der Ausgaben ohne Minderung der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen ermöglichen würde. Mehrere Studien deuten darauf hin, dass reichlich Spielraum für Effizienzsteigerungen besteht. In seinem jüngsten Bericht vertritt der Bundesrechnungshof die Ansicht, dass durch die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und die Aufgabe von überflüssigen Parallelstrukturen auf den beiden Regierungsebenen erhebliche Einsparungen erzielt werden könnten (Bundesrechnungshof, 2009). Eine freiwillige Zusammenlegung von Bundesländern sollte als Methode zur Effizienzsteigerung ebenfalls nicht ausgeschlossen werden. Zumindest sollten die Möglichkeiten für eine gemeinsame Dienstleistungserbringung, wo immer dies machbar ist, genutzt werden. Der Bundesrechnungshof weist auch auf potenzielle Effizienzgewinne durch Organisationsänderungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung hin, zu denen auch ein umfassenderer Einsatz des Qualitätsmanagements und die weitere Zentralisierung oder Auslagerung bestimmter interner Dienste, wie z.B. IT, gehören könnten. Darüber hinaus dürfte ein breiterer Einsatz von E-Government-Lösungen dazu beitragen, die Effizienz im öffentlichen Sektor zu steigern (im *E-Government Survey 2008* der Vereinten Nationen belegte Deutschland bei der E-Government-Readiness noch immer den 20. Platz unter den OECD-Ländern). Im Jahr 2006 startete der Bund das Programm E-Government 2.0, um seine Dienstleistungen und Systeme einfacher, schneller und bürgerfreundlicher zu machen. Da das Programm bis 2009/2010 läuft, kann sein Effekt noch nicht vollständig bewertet werden.

In einer Reihe empirischer Studien, die auf Data-Envelopment-Analysen basieren, werden die Inputs und Outputs des öffentlichen Sektors in verschiedenen Ländern verglichen. Diese Studien bestätigen die Existenz von Ineffizienzen für bestimmte Ausgabenbereiche. Afonso et al. (2008) bewerten die Effizienz von Sozialausgaben in Bezug auf die Förderung einer größeren Einkommensgleichheit und zeigen, dass in Deutschland Spielraum für Verbesserungen besteht<sup>17</sup>. Der im Verhältnis zum Input ermittelte Effizienzwert deutet darauf hin, dass dasselbe Niveau der Einkommensverteilung (gemessen am Gini-Koeffizienten) theoretisch mit ungefähr 38% weniger öffentlichen Ausgaben erreicht werden könnte. Der Bundesrechnungshof hat jüngst eine Reihe von Vorschlägen zur Steigerung der Effizienz der Sozialausgaben unterbreitet, wozu auch die Beseitigung von unnötigen Schnittstellen zwischen den betroffenen Regierungsstellen (Kapitel 2) und die Einführung bundesweit einheitlicher Maßstäbe für die Übernahme von Wohnkosten für Arbeitslosengeld-II-Empfänger zählt (Bundesrechnungshof, 2009).

Afonso und St. Aubyn (2005) sowie Joumard et al. (2008) untersuchen die Effizienz der Gesundheitsausgaben im OECD-Raum und zeigen, dass Deutschland schlechter abschneidet als viele andere Länder. Da mehrere Reformen, die in der jüngsten Vergangenheit in diesem Bereich verabschiedet wurden, in diesen beiden Studien noch nicht berücksichtigt sind, ist der Verbesserungsspielraum jedoch wahrscheinlich zu hoch angesetzt. Insbesondere die Einführung des Gesundheitsfonds im Jahr 2009 war ein Schritt in die richtige Richtung, der nicht rückgängig gemacht werden sollte. Dennoch könnte das System verfeinert werden, um den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen zu stärken. Wie im letzten *Wirtschaftsbericht* empfohlen, sollten die Zusatzbeiträge, die die Krankenkassen bei ihren Mitgliedern erheben können (wenn die Zuweisungen, die sie vom zentralen Gesundheitsfonds erhalten, nicht ausreichen, um ihre Kosten zu decken) einkommensunabhängig

sein – ohne Begrenzung in Bezug auf ihren Anteil am Einkommen der Versicherten –, um eine Verzerrung des Preissignals zu vermeiden (OECD, 2008a)<sup>18</sup>. Falls eine zusätzliche Umverteilung erforderlich wird, sollte sie durch Zuschüsse aus dem allgemeinen Steueraufkommen herbeigeführt werden. Gonand et al. (2007) sowie Afonso und St. Aubyn (2006) belegen, dass Deutschland auch die Effizienz der Bildungsausgaben steigern könnte, wodurch es leichter würde, die notwendige Verbesserung der Dienstleistungsqualität zu erreichen, wie dies im Schwerpunktkapitel zur Bildungsreform des letzten *Wirtschaftsberichts* beschrieben ist (OECD, 2008a).

### **Finanzhilfen und Staatskonsum verringern**

Ein Bereich, in dem (verschwenderische) Ausgaben weiter reduziert werden könnten, sind die staatlichen Finanzhilfen. Die Bundesregierung hat in der jüngsten Vergangenheit große Fortschritte bei der Kürzung der Finanzhilfen gemacht, insbesondere in den Jahren, die der Veröffentlichung des Koch/Steinbrück-Berichts im Jahr 2003 folgten, einer Liste von Zuschüssen (und Steuervergünstigungen, siehe unten), die reduziert oder gestrichen werden sollten (Koch und Steinbrück, 2003). Insgesamt belief sich das von der Bundesregierung zwischen 2000 und 2008 erzielte Konsolidierungsvolumen auf rd. 0,1-0,2% des BIP von 2008 (in Abhängigkeit von der genauen Definition des Finanzhilfebegriffs).

Dennoch besteht Spielraum für eine weitere Kürzung der Finanzhilfen, nicht zuletzt weil in den letzten Jahren neue Finanzhilfen eingeführt wurden. Das Kieler Institut für Weltwirtschaft beziffert das Gesamtvolumen der direkten und indirekten Finanzhilfen des Bundes im Jahr 2008 auf 34,7 Mrd. Euro (1,4% des BIP), wovon 8,6 Mrd. Euro auf neue Hilfen entfallen, die seit 2003 eingeführt wurden (Institut für Weltwirtschaft, 2008). Was die sektorspezifischen Finanzhilfen anbelangt, erhält der Verkehrssektor die höchsten Beträge, gefolgt vom Bergbau und von der Landwirtschaft. Den Berechnungen des Kieler Instituts zufolge ist eine Kürzung der Finanzhilfen um 23,5 Mrd. Euro (0,9% des BIP) bis 2012 möglich (Institut für Weltwirtschaft, 2008)<sup>19</sup>. Eine solche weitere Kürzung erscheint auch aus internationaler Perspektive gerechtfertigt. Laut der von der Europäischen Kommission verwendeten Klassifizierung wies Deutschland innerhalb der EU 2007 das zehnthöchste Niveau staatlicher Beihilfen auf (Bundesfinanzministerium, 2010)<sup>20</sup>.

Die Bundesregierung sollte auch eine weitere Verringerung der Konsumausgaben des Staats erwägen, die eine sehr wichtige Komponente der öffentlichen Ausgaben darstellen und sich auf rd. 18% des BIP belaufen. In diese Richtung gehende Vorschläge beziffern das Einsparpotenzial auf über 10 Mrd. Euro und umfassen ein breites Spektrum an Maßnahmen, die von weiteren Stellenstreichungen im öffentlichen Dienst bis hin zu Mittelkürzungen für Dienstreisen von Beamten und für Öffentlichkeitsarbeit reichen (Sachverständigenrat, 2009).

### **Die bisherigen Erfolge bei der Eindämmung der Rentenausgaben nicht aufs Spiel setzen**

Nahezu die Hälfte der öffentlichen Gesamtausgaben entfällt auf den sozialen Schutz, wobei die Renten den Löwenanteil ausmachen<sup>21</sup>. Angesichts des steigenden Kostendrucks, der infolge der Bevölkerungsalterung auf der gesetzlichen Rentenversicherung lastet, hat die Bundesregierung eine Reihe von Rentenreformen verabschiedet. Die wichtigste Änderung wurde 2001 mit der Riester-Reform vorgenommen, mit der das monolithische System der Alterssicherung in ein echtes Säulensystem umgewandelt wurde. Die Riester-Reform beinhaltete die Einführung einer recht komplexen neuen Rentenanpassungsformel, durch die sich die jährliche Erhöhung der Renten (die an den Lohnanstieg des Vorjahrs geknüpft ist) um rd. 0,6 Prozentpunkte verringert. Das Ziel dieser Anpassung (sogenannter Riester-Faktor) besteht darin, die finanzielle Belastung, die mit dem partiellen Ersatz der öffentlichen Säule durch eine private Säule verbunden ist, zwischen der Erwerbsbevölkerung (die auf freiwilliger Basis zusätzlich zu den Beitragszahlungen für die öffent-

liche Säule in die private Säule einzahlt) und den Rentnern aufzuteilen. Mit der Rentenreform des Jahres 2004 wurde die öffentliche erste Säule dann in ein Notional-Account-System mit Beitragsprimat ähnliches System überführt, indem ein Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenanpassungsformel aufgenommen wurde, der der zahlenmäßigen Einwicklung der Rentner im Verhältnis zu den Beitragszahlern Rechnung trägt<sup>22</sup>. Eine Schutzklausel, die ebenfalls 2004 eingeführt wurde, verhindert, dass sich der Rentenwert durch den kombinierten Effekt des Riester-Faktors und des Nachhaltigkeitsfaktors verringert, wobei ausgesetzte Rentenanpassungen (nach unten) in späteren Jahren wieder ausgeglichen werden müssen. Insgesamt haben diese Reformen die Tragfähigkeit des deutschen Rentensystems deutlich verbessert. In ihrem jüngsten *Ageing Report* projiziert die Europäische Kommission, dass die Rentenausgaben zwischen 2007 und 2060 von 10,5% auf 12,8% des BIP steigen werden, weniger stark also als in vielen anderen EU-Ländern (Europäische Kommission, 2009).

Mehrere in der jüngsten Vergangenheit vorgenommene Gesetzesänderungen stellen diese Erfolge in Frage. Mit dem Ziel, die Rentner an der wirtschaftlichen Erholung teilhaben zu lassen, entschied die Bundesregierung 2008, den Riester-Faktor 2008 und 2009 nicht anzuwenden. Das hatte zur Folge, dass die Renten in den neuen und alten Bundesländern um 0,7% bzw. 0,6% mehr gestiegen sind, als dies sonst der Fall gewesen wäre. Die ausgesetzten Anpassungen sollen durch einen geringeren Rentenanstieg in den Jahren 2012 und 2013 kompensiert werden. Darüber hinaus weitete die Regierung im Vorfeld der Bundestagswahlen von 2009 die Schutzklausel aus, um zu verhindern, dass die Renten sinken, falls die Löhne im Vorjahr zurückgegangen sind. Auch hier ist vorgesehen, ausgesetzte Anpassungen (nach unten) in späteren Jahren wieder auszugleichen. Derartige diskretionäre Maßnahmen sollten vermieden werden, da sie falsche Signale an die Bevölkerung aussenden und insbesondere das Vertrauen der jüngeren Generationen in die Rentenpolitik untergraben. Sie schwächen zudem die Tragfähigkeit des Rentensystems, da es sich als politisch schwierig erweisen könnte, in späteren Jahren einen Ausgleich für ausgesetzte Anpassungen zu schaffen. Forderungen nach einem Verzicht auf den Ausgleich der zusätzlichen Kosten, die durch die Aussetzung der Rentenanpassungen entstehen, sollte die Bundesregierung nicht nachgeben, nicht zuletzt weil die notwendige Haushaltskonsolidierung das Potenzial zur Bezuschussung des öffentlichen Rentensystems aus dem Bundeshaushalt begrenzt.

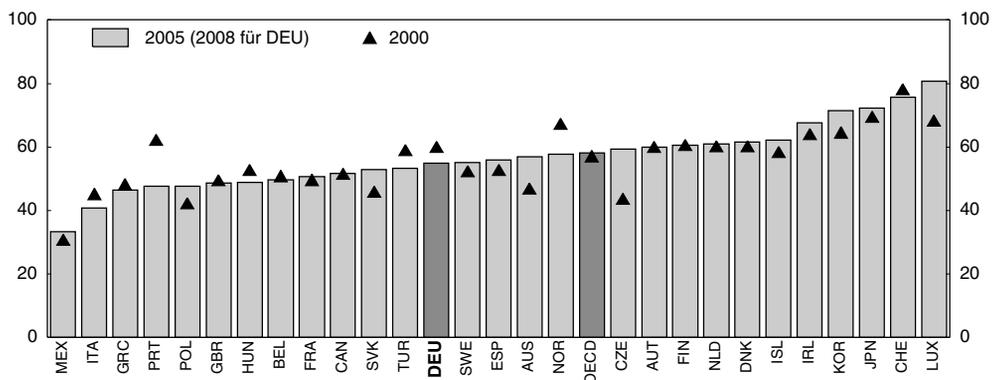
### **... und einnahmesteigernden Maßnahmen erzielt werden muss**

Angesichts des Umfangs der erforderlichen Haushaltskonsolidierung müssen die Ausgabenkürzungen aller Wahrscheinlichkeit nach von einnahmesteigernden Maßnahmen flankiert werden. Um zusätzliche Einnahmen zur Schließung der Haushaltslücke zu generieren, sollte die Bundesregierung die Steuerbasis durch eine weitere Streichung von Steuervergünstigungen ausweiten. Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren in diesem Bereich bereits einige Fortschritte erzielt<sup>23</sup>. Die wichtigste Einzelmaßnahme war die Abschaffung der Eigenheimzulage im Jahr 2006, die 2008 zu zusätzlichen Einnahmen von über 2 Mrd. Euro führte (0,08% des BIP)<sup>24</sup>. Trotz dieser Errungenschaften besteht reichlich Spielraum für weitere Kürzungen oder Streichungen von Steuervergünstigungen. Das Kieler Institut für Weltwirtschaft schätzt das Einnahmepotenzial solcher Maßnahmen für 2012 auf 41 Mrd. Euro (1,6% des BIP von 2008), wovon 23 Mrd. Euro den Bundeshaushalt betreffen (Institut für Weltwirtschaft, 2008). Um dieses Potenzial jedoch vollständig auszuschöpfen, müssten alle Steuervergünstigungen abgeschafft werden, für die ein solcher Schritt nicht durch vertragliche Verpflichtungen behindert wird, was politisch sehr schwer durchführbar sein könnte<sup>25</sup>. Thöne et al. (2009) evaluieren die zwanzig umfangreichsten Steuervergünstigungen (gemessen an den durch sie entstehenden Mindereinnahmen) in Bezug auf ihre wirtschaftliche Auswirkung und die mit ihnen verbundenen

Mitnahmeeffekte sowie im Hinblick auf ihre Rechtfertigung und Fairness. Sie kommen zu dem Schluss, dass fünf dieser zwanzig Steuervergünstigungen abgeschafft (woraus sich zusätzliche Einnahmen in Höhe von nahezu 4,8 Mrd. Euro ergeben würden) und weitere zehn Steuervergünstigungen (die Einnahmeverluste in Höhe von 10,8 Mrd. Euro verursachen) einer genauen Beobachtung unterzogen werden sollten<sup>26</sup>. Nur fünf der untersuchten Vergünstigungen könnten ohne weiteres beibehalten werden; die durch diese Vergünstigungen entstehenden Einnahmeverluste belaufen sich allerdings lediglich auf 2,8 Mrd. Euro pro Jahr.

Angesichts des steigenden Konsolidierungsdrucks sollte die Bundesregierung fortfahren, Steuervergünstigungen zu streichen. Eine Steuervergünstigung, die überprüft werden sollte, ist der ermäßigte Mehrwertsteuersatz. Seit 2007 ist der Mehrwertsteuersatz in Deutschland auf 19% festgesetzt. Für viele Waren und Dienstleistungen gilt aber ein ermäßigter Satz von 7%, und eine Reihe von Waren und Dienstleistungen ist völlig von der Mehrwertsteuer befreit (z.B. bestimmte Gesundheits- und Postdienste). Eine international vergleichbare Messgröße der Breite der Steuerbemessungsgrundlage, der Reichweite der ermäßigten Steuersätze und der Effizienz des Steuereinzugs steht mit der Mehrwertsteuereinnahmequote zur Verfügung, die die in einem Land über die Mehrwertsteuer tatsächlich generierten Einnahmen im Verhältnis zu den Einnahmen ausdrückt, die erzielt würden, wenn der Regelsteuersatz auf den gesamten Endverbrauch angewandt würde. Deutschland weist eine Mehrwertsteuereinnahmequote von 55% auf, was bedeutet, dass auf Grund ermäßigter Sätze, Nullsätze und Nichterhebung nahezu die Hälfte der potenziellen Einnahmen nicht realisiert wird. Mit diesem Wert liegt Deutschland unter den OECD-Ländern im unteren mittleren Bereich (Abb. 3.2).

Abbildung 3.2 Mehrwertsteuereinnahmequote  
In Prozent



Anmerkung: Mehrwertsteuereinnahmequote = (MwSt.-Einnahmen)/((Verbrauch – MwSt.-Einnahmen) x MwSt.-Regelsatz). Die Berechnungen für Kanada beziehen sich lediglich auf die Mehrwertsteuer auf Bundesebene.

Quelle: OECD (2008), *Consumption Tax Trends 2008 – VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, OECD, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816207035472>

Zur Rechtfertigung unterschiedlich hoher Verbrauchsteuern werden häufig Gründe der sozialen Gerechtigkeit angeführt. So wird es als wünschenswert erachtet, die Steuern auf Waren und Dienstleistungen zu reduzieren, die einen relativ großen Teil der Ausgaben der ärmsten Haushalte ausmachen, wie z.B. Grundnahrungsmittel, um den regressiven Effekt der Verbrauchsteuern auf die Verteilung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte abzuschwächen. Auch wenn die Annahme eines regressiven Effekts in Bezug auf das Jahreseinkommen u.U. richtig ist, wirken die Verbrauchsteuern wahrscheinlich weniger regressiv oder sogar progressiv, wenn ihr Effekt über die Lebensdauer der Betroffenen betrachtet wird (Warren, 2008). Wie dem auch sei, ist die Wirksamkeit

des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes im Hinblick auf die Erreichung von Verteilungszielen insofern fraglich, als auch wohlhabendere Haushalte von dem ermäßigten Satz profitieren und in absoluter Rechnung wahrscheinlich mehr für nicht zum Grundbedarf gehörende Güter ausgeben (OECD, 2008b). Empirische Studien für Deutschland bestätigen, dass die Mehrwertsteuerdifferenzierung nur geringfügige Umverteilungseffekte hat (vgl. z.B. Boeters et al., 2006). Pauschale Direktzahlungen an private Haushalte, die nur von deren sozioökonomischen Merkmalen abhängen (Deaton und Stern, 1986), oder gezielte Transfers (Ebrill et al., 2001) sind bei der Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit wirksamer als Mehrwertsteuererleichterungen. Außerdem führt ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz zu zusätzlichen Verwaltungs- und Befolgungskosten, Rechtsunsicherheit und Betrugsmöglichkeiten durch vorsätzliche Fehlklassifizierung von Posten (OECD, 2008b).

Zur Steigerung der Effizienz sollte die Bundesregierung die derzeitige Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes überprüfen. Eine Reihe von Waren und Dienstleistungen wird ohne klare Begründung mit dem ermäßigten Satz besteuert (z.B. Bergbahnen, Holz, Hotelübernachtungen – letztere erst seit Beginn dieses Jahres). In diesen Fällen kommt der ermäßigte Satz einer impliziten Subvention gleich und sollte abgeschafft werden<sup>27</sup>. Für diejenigen Waren und Dienstleistungen, bei denen ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz mit Argumenten der Verteilungsgerechtigkeit oder anderen Anliegen gerechtfertigt werden kann (der ermäßigte Satz für Bücher und kulturelle Aktivitäten, wie Museums- und Theaterbesuche, ist z.B. durch das ansonsten zu niedrige Verbrauchsniveau gerechtfertigt), sollte die Regierung klären, ob sich die angestrebten Ziele nicht u.U. effizienter durch andere Mittel erreichen ließen, z.B. durch monetäre Transfers, die gezielter ausgerichtet werden können. Insgesamt kommt bei rd. 16% der Mehrwertsteuerbasis der ermäßigte Steuersatz zur Anwendung (Bundesfinanzministerium, 2007). Bei einem Mehrwertsteueraufkommen von insgesamt 176 Mrd. Euro im Jahr 2008 könnte die Abschaffung des ermäßigten Satzes die Staatseinnahmen um bis zu 20 Mrd. Euro pro Jahr erhöhen (0,8% des BIP). Der endgültige Effekt würde jedoch wahrscheinlich etwas geringer ausfallen, da die Anhebung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes einen negativen Effekt auf die Nachfrage haben könnte. Insofern der ermäßigte Mehrwertsteuersatz durch stärker zielgerichtete Instrumente ersetzt wird, müssen die zusätzlichen Mehrwertsteuereinnahmen zudem den damit verbundenen Kosten gegenübergestellt werden.

Die Bundesregierung sollte auch Steuervergünstigungen in anderen Bereichen streichen. Insbesondere sollte sie das System der Ertragsteuern vereinfachen, indem sie die Zahl der Ausnahmeregelungen reduziert, die eine Verringerung der Einkommen- oder Unternehmensteuerzahlungen zur Folge haben. Viele dieser Bestimmungen waren zwar für sich genommen zu wenig umfangreich, um in die Evaluierungsstudie von Thöne et al. (2009) aufgenommen zu werden, das Gesamtvolumen der durch sie entstehenden Steuermindereinnahmen ist jedoch keineswegs unerheblich. Boss und Rosenschon (2008) listen insgesamt 48 verschiedene Steuervergünstigungen auf, die zu jährlichen Mindereinnahmen von über 25 Mrd. Euro führen. Bei der Abschaffung von Vergünstigungen bei den Ertragsteuern ist u.U. ein breiter Ansatz vorzuziehen, da die Streichung einzelner Vergünstigungen den Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes verletzen könnte (wie dies 2007 für die Verringerung der Pendlerpauschale der Fall war). Zusätzlich zur Streichung der oben genannten Steuervergünstigungen sollte die Bundesregierung die Beseitigung der Vergünstigungen in Erwägung ziehen, deren Abschaffung in der jüngsten Evaluierungsstudie von Thöne et al. (2009) vorgeschlagen wurde.

## Verbesserung der Struktur der Steuerbasis

Steuern beeinflussen die Entscheidungen von privaten Haushalten und Unternehmen, z.B. in Bezug auf Arbeitsangebot und -nachfrage, die Höhe und Zusammensetzung von Investitionen und Produktion sowie die Wahl bestimmter Anlageformen und Vermögens-

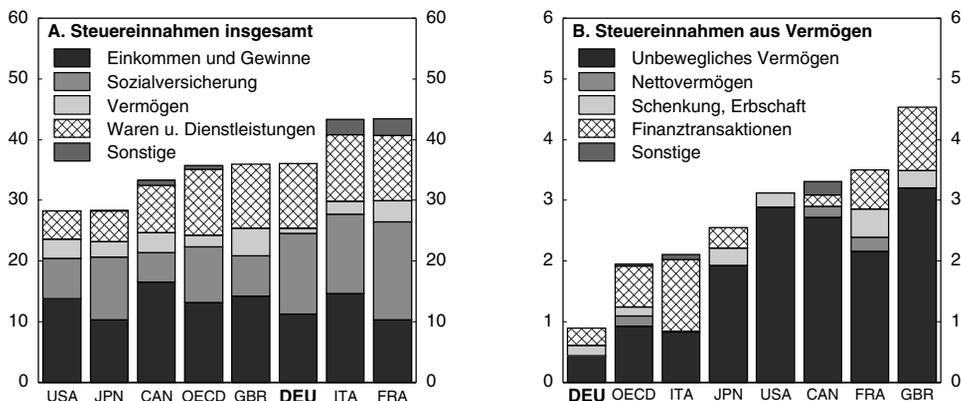
werte. Ausschlaggebend für diese Entscheidungen ist nicht nur das Steuerniveau, sondern auch die Steuerstruktur, d.h. die Art und Weise, wie die verschiedenen Steuerinstrumente im Hinblick auf die Generierung von Einnahmen konzipiert und kombiniert sind. Frühere OECD-Arbeiten liefern stichhaltige Belege dafür, dass indirekte Steuern, insbesondere Steuern auf Verbrauch und Vermögen, für das Wachstum weniger schädlich sind als direkte Steuern (Johansson et al., 2008; Arnold, 2008). Um die Struktur des Steuersystems zu verbessern und sie wachstumsförderlicher zu gestalten, sollte die Bundesregierung eine Erhöhung des Anteils der Steuern auf Vermögen und Verbrauch am Gesamtsteuereinkommen und eine Verringerung der übermäßigen Belastung durch Abgaben, die mit stärkeren Verzerrungen verbunden sind, insbesondere Sozialversicherungsbeiträge, in Erwägung ziehen. Die Bundesregierung könnte ferner eine Anhebung der Umweltsteuern in Betracht ziehen, um das Verhalten der Wirtschaftsakteure im Interesse einer Verringerung der Umweltverschmutzung zu verändern.

**Vermögenssteuern anheben**

Die Bundesregierung bezieht nur einen kleinen Teil ihrer Einnahmen aus der Vermögensbesteuerung. Im Jahr 2007 beliefen sich die Gesamteinnahmen aus diesen Steuern lediglich auf 0,9% des BIP, was weniger als die Hälfte des OECD-Durchschnitts war (Abb. 3.3, Teil A). Insbesondere waren die Einnahmen aus der Grundsteuer sehr niedrig, sie machten weniger als 1/2% des BIP aus (im Vergleich zu einem OECD-Durchschnitt von 1,3%; Abb. 3.3, Teil B)<sup>28</sup>. Das ist insofern sehr bedauerlich, als von Grundsteuern (insbesondere auf Wohngebäude) im Allgemeinen angenommen wird, dass sie weniger Verzerrungen verursachen als andere Steuerarten, da sie einen geringeren Einfluss auf die Entscheidungen der Wirtschaftsakteure haben (z.B. in Bezug auf das Arbeitsangebot oder auf die Investitionen in Human- und Sachkapital) und auch schwerer zu umgehen sind (Johansson et al, 2008). Ein anderer Vorteil ist, dass die Steuerbasis verhältnismäßig stabil ist (vgl. z.B. Joumard und Kongsrud, 2003).

Vor diesem Hintergrund sollte die Bundesregierung die Besteuerung von Grundstücken und Gebäuden erhöhen, wobei besondere Vorkehrungen zu treffen sind, um die Liquiditätsprobleme zu verringern, die die Grundsteuer für Personen mit geringem Einkommen und illiquiden Vermögenswerten mit sich bringen könnte (neue Hypothekarprodukte könnten z.B. die Hypothekenfinanzierung der Steuerverbindlichkeiten ermöglichen, vgl. OECD, 2007b, Kasten 4.7). Eine stärkere Besteuerung könnte durch eine weitere Erhöhung

Abbildung 3.3 **Zusammensetzung der Steuereinnahmen**  
In Prozent des BIP, 2007



Quelle: OECD (2009), Revenue Statistics.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/816255721635>

der Hebesätze erzielt werden, diesbezügliche Entscheidungen müssen allerdings auf kommunaler Ebene getroffen werden. Wenn die Steuern auf unbewegliches Vermögen in Deutschland auf OECD-Durchschnitt angehoben würden, könnten die Einnahmen um einen Betrag von 20 Mrd. Euro oder mehr gesteigert werden. Bedenken über einen möglichen kurzfristigen negativen Effekt auf die Wohnimmobilien- und Grundstückspreise müssen den langfristigen Nutzeffekten einer wachstumsfreundlicheren Steuerstruktur gegenübergestellt werden. Um die Grundsteuer gerechter zu gestalten, empfiehlt es sich darüber hinaus, bei der Ermittlung ihrer Bemessungsgrundlage von den 1964 festgestellten Einheitswerten (1935 für die neuen Bundesländer) zu den tatsächlichen Preisen überzugehen; diese Werte sollten dann regelmäßig aktualisiert werden, wie das in anderen OECD-Ländern geschieht (z.B. Vereinigte Staaten, Dänemark, Schweden)<sup>29</sup>.

Was die anderen Arten von Vermögensteuern betrifft, so sind Nettovermögensteuern und Erbschaftsteuern mit stärkeren Verzerrungen verbunden als Grundsteuern, da von ihnen Negativanreize auf die Ersparnisbildung ausgehen und sie Personen dazu veranlassen können, ihr Vermögen ins Ausland zu verlagern (Johansson et al., 2008). Da Erbschaftsteuern erst am Lebensende erhoben werden, wird die Besteuerung des Großteils der Lebenszyklusersparnis vermieden. Sie haben auch eine weniger verzerrende Wirkung als jährliche Nettovermögensteuern, weil Erbschaften größtenteils nicht geplant werden (Auerbach, 2006). Im Jahr 2007 beliefen sich die Einnahmen aus Grund-, Erbschafts- und Schenkungsteuern auf 0,17% des BIP, was nahe am OECD-Durchschnitt von 0,15% liegt (Abb. 3.3, Teil B). Steuern auf Kapital- und Finanztransaktionen sind zwar relativ einfach zu erheben, haben aber eine höchst verzerrende Wirkung (Johansson et al., 2008). Von ihnen gehen nicht nur Negativanreize für den Besitz von Vermögenswerten aus (ebenso wie von Steuern auf Einkommen, Verbrauch und Vermögen), sondern sie verursachen auch zusätzliche Verzerrungskosten, indem sie Transaktionen entgegenwirken, die zu einer effizienteren Verteilung dieser Vermögenswerte führen würden<sup>30</sup>. In Deutschland werden Immobilienübertragungen (mit einem Satz von 4½% in Berlin und Hamburg und von 3½% in den anderen Ländern) besteuert, womit Einnahmen in Höhe von rd. 6 Mrd. Euro (¼% des BIP) generiert werden. Auch wenn dieser Wert unter dem OECD-Durchschnitt liegt, ist die Besteuerung des Vermögensbesitzes auf Grund ihres weniger verzerrenden Charakters vorzuziehen.

### **Mehrwertsteuersystem überarbeiten**

Wenngleich die Besteuerung von Wohneigentum im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum wahrscheinlich am günstigsten ist und ihr daher Priorität gelten sollte, ist der Spielraum für eine Umstellung der Einnahmestruktur zu Gunsten laufender Steuern auf unbewegliches Vermögen eindeutig begrenzt. Eine Strategie zur Verbesserung der Struktur der Steuerbasis sollte folglich auch eine Einnahmeverchiebung in Richtung der Verbrauchsteuern umfassen, die im Steuer- und Wachstumsranking von Johansson et al. (2008) den zweiten Platz belegten. Deutschland hat bereits 2007, als der Mehrwertsteuerregelsatz von 16% auf 19% angehoben wurde und die Sozialversicherungsbeiträge im Gegenzug reduziert wurden (rd. zwei Drittel der durch die Mehrwertsteuererhöhung generierten Einnahmen wurden genutzt, um die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge zu finanzieren), einen wichtigen Schritt in diese Richtung getan. Mit 19% ist der Regelsatz noch immer etwas niedriger als der der meisten anderen EU-Länder, was den Schluss nahelegt, dass ein weiterer Schritt in diese Richtung möglich ist und auch in Betracht gezogen werden sollte.

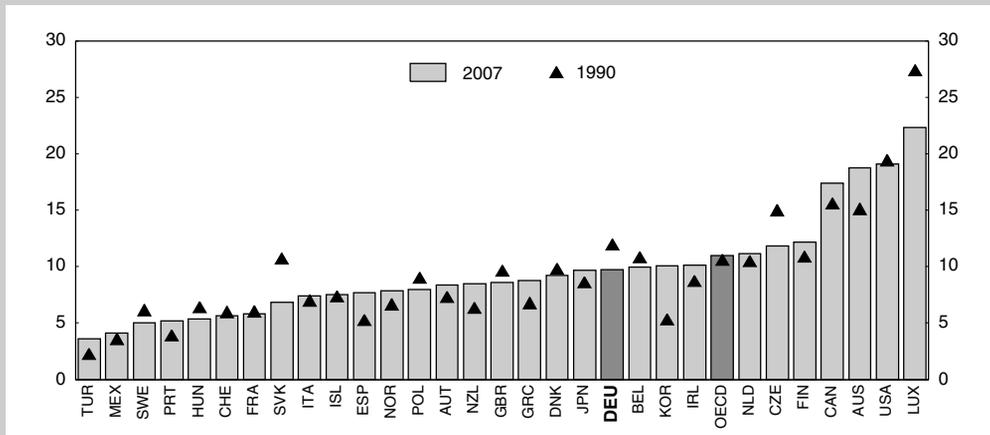
### **Umweltsteuern erhöhen**

Umweltschutz steht für alle Regierungen der OECD-Länder ganz oben auf der Politikagenda. Mit Hilfe einer Vielzahl von Instrumenten hat die Bundesrepublik in den letzten Jahren beachtliche Fortschritte bei der Begrenzung von umweltschädlichem Verhalten erzielt. Insbesondere wurden die Treibhausgasemissionen erheblich reduziert (Kasten 3.3).

**Kasten 3.3 Von Deutschland zur Eindämmung des Klimawandels ergriffene Maßnahmen**

Auch wenn das Niveau der CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Kopf im Vergleich zu anderen OECD-Ländern noch verhältnismäßig hoch ist, hat Deutschland die Emissionen seit Anfang der 1990er Jahre deutlich reduziert, nicht zuletzt durch die Verkleinerung übermäßig energieintensiver Industriezweige in den neuen Bundesländern. Zwischen 1990 und 2007 wurden die Emissionen aus der Verbrennung von Energieträgern um 2,3 Tonnen pro Kopf gesenkt, was die viertgrößte Verringerung im OECD-Raum ist (Abb. 3.4). Im Verhältnis zu ihrem absoluten Wert des Jahres 1990 lagen die Emissionen im Jahr 2007 um 16% niedriger. Dieses Ergebnis ist dem Kyoto-Ziel einer Verringerung der Treibhausgasemissionen um 21% bis 2008-2012 gegenüberzustellen<sup>1</sup>. Die Bundesrepublik hat sich verpflichtet, die Treibhausgasemissionen über das im Kyoto-Protokoll vereinbarte Ziel hinaus zu reduzieren: Bis 2020 soll der Treibhausgasausstoß gegenüber 1990 um 40% gesenkt werden. Ein breiterer Einsatz erneuerbarer Energien spielt bei der Erreichung dieses Ziels eine Schlüsselrolle. Gemäß den Plänen der Bundesregierung sollen bis 2020 18% des Gesamtenergieverbrauchs aus erneuerbaren Energiequellen gedeckt werden.

Abbildung 3.4 CO<sub>2</sub>-Emissionen  
Tonnen pro Kopf



Quelle: OECD (2009), *CO<sub>2</sub> emissions from fuel combustion*, OECD, Paris.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/816257015687>

Die Senkung der Treibhausgasemissionen, die in den letzten zwanzig Jahren erzielt wurde, verteilte sich relativ ungleichmäßig auf die verschiedenen Industriezweige. Während z.B. das Verarbeitende Gewerbe und die Bauwirtschaft ihren CO<sub>2</sub>-Ausstoß zwischen 1990 und 2007 um 34,6% verringerten, leistete die Wärme- und Stromerzeugung keinen Beitrag zur Emissionsminderung. Dies ist zwar einerseits ein Grund zur Besorgnis, da dieser Sektor der Hauptproduzent von CO<sub>2</sub>-Emissionen ist, auf den rd. 40% der Gesamtemissionen entfallen (OECD, 2009c). Andererseits zeigt sich daran aber das immense Reduktionspotenzial, das ausgeschöpft werden könnte, wenn dieser Sektor seine Emissionen in ähnlichem Umfang eindämmen würde wie andere Industriezweige.

Die Verringerung der Treibhausgasemissionen wird durch ein breites Spektrum von Steuermaßnahmen gefördert<sup>2</sup>. Insbesondere verabschiedete die Bundesregierung im Jahr 1999 eine ökologische Steuerreform, in deren Rahmen die Steuern auf Energie über mehrere Jahre hinweg erhöht und die Beitragssätze zur Sozial- und Rentenversicherung gesenkt wurden. Einer neueren Evaluierungsstudie zufolge führte diese Reform zu einer Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 2-3%, während sie nur leicht negative Effekte auf das BIP-Wachstum hatte

(Fortsetzung nächste Seite)

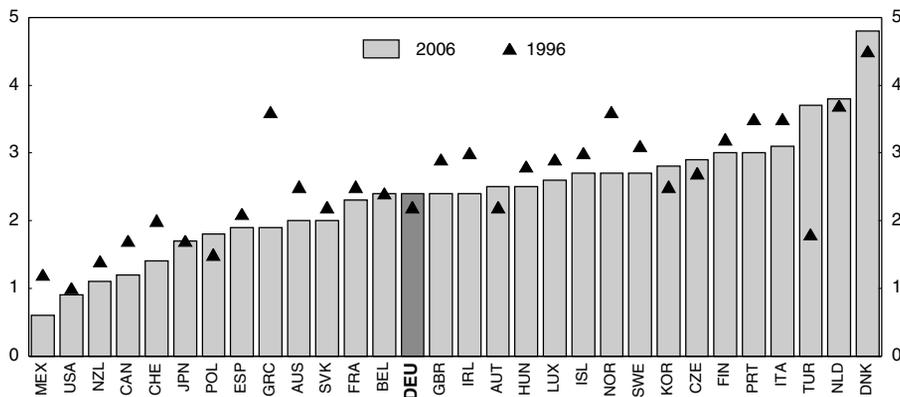
(Fortsetzung)

(Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2007). In jüngerer Zeit, im Jahr 2009, nahm die Bundesregierung eine Reform der Kfz-Steuer vor, die sich nun auch am CO<sub>2</sub>-Ausstoß bemisst. Da Steuern den Einsatz fossiler Brennstoffe verteuern, können sie auch einen starken Impuls für Investitionen in alternative erneuerbare Energiequellen bieten. Befürchtungen über einen möglichen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit für die betroffenen Sektoren begrenzen aber häufig die Anwendung solcher Steuern. In Deutschland hatten solche Befürchtungen z.B. zur Folge, dass für Kohle und einen Großteil der industriellen Energienutzungen Ausnahmen von der Ökosteuer gelten (Europäische Kommission, 2008).

Deutschland fördert den Einsatz von erneuerbaren Energien auch durch mehrere nicht-steuerliche Instrumente. Was die Stromerzeugung betrifft, garantiert ein Einspeisetarifsystem die Abnahme von Strom aus Wasserkraft-, Wind- und Sonnenenergie, Biomasse und Geothermie für einen Zeitraum von 15 bis 20 Jahren zu einem Festpreis für jede ins Netz eingespeiste Kilowattstunde. Die Einspeisetarife werden jedes Jahr verringert, damit Anreize für Innovationen und Effizienzsteigerungen bestehen bleiben. Dank dieses Tarifsystems hat sich der Anteil der erneuerbaren Energien in der Stromerzeugung zwischen 1991 und 2006 mehr als vervierfacht (Europäische Kommission, 2008). Um den Einsatz von erneuerbaren Energien in der Wärmeerzeugung zu fördern, erhalten Unternehmen und private Haushalte, die Solaranlagen, Holzpelletöfen bzw. Brennholzöfen oder eine Erdwärmesonde installieren, einen Zuschuss, der je nach Umfang und Qualität des Systems variiert. Der Einsatz von Biokraftstoffen im Verkehrssektor wird durch die Auflage gefördert, dass konventionellen Kraftstoffen Kraftstoffe aus erneuerbaren Energieträgern beigemischt werden müssen. Auch wenn diese Maßnahmen zur Förderung eines umweltverträglichen Wachstums sehr zu begrüßen sind, ist eine kontinuierliche Begleitung und Evaluierung ihrer Wirksamkeit im Hinblick auf dieses Ziel unerlässlich, um sicherzustellen, dass sie Innovationen begünstigen und nur die effizientesten und nachhaltigsten Technologien unterstützen (der Umwelteffekt von Fördermaßnahmen für Biokraftstoffe hängt z.B. entscheidend davon ab, aus welchen Rohstoffen die fraglichen Biokraftstoffe hergestellt werden).

1. Die Zielvorgaben beziehen sich auf einen Korb von sechs Treibhausgasen.
2. Eine detaillierte Übersicht über die von der Bundesregierung zur Bekämpfung des Klimawandels eingesetzten Politikinstrumente liefert die Internationale Energie-Agentur in ihren Datenbanken über Politiken und Maßnahmen ([www.iea.org/textbase/pm/](http://www.iea.org/textbase/pm/)).

Abbildung 3.5 **Einnahmen aus Umweltsteuern**  
In Prozent des BIP



Quelle: OECD (2009), *OECD Economic Surveys: Japan*, OECD, Paris.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/816301058542>

Unter den verschiedenen Instrumenten zur Eindämmung der Umweltverschmutzung haben sich Steuern in ökonomischer Hinsicht als effizient erwiesen, und sie bieten den Betroffenen die Möglichkeit einer flexiblen Anpassung. Während bei einer direkten Regulierung umweltbelastender Aktivitäten die Pflicht zur sofortigen Einhaltung der Auflagen besteht, ohne Berücksichtigung der komparativen Kosten für verschiedene Unternehmen und Einzelpersonen, lassen Umweltsteuern den Betroffenen mehr Flexibilität, da sie es Unternehmen und Einzelpersonen gestatten, sich die nötige Zeit zur Anpassung zu nehmen (um dann in Zukunft die Steuern nicht mehr zahlen zu müssen). Im Hinblick auf die Einnahmen aus Umweltsteuern positioniert sich Deutschland mit jährlichen Einnahmen von etwas weniger als 2½% des BIP im unteren mittleren Bereich der OECD-Länder (Abb. 3.5). Die Mineralölsteuer ist die wichtigste Einnahmequelle, die rund zwei Drittel der Gesamteinnahmen ausmacht. Die Bundesregierung sollte eine weitere Anhebung der Umweltsteuern in Betracht ziehen. Wenngleich das moderate Einnahmenniveau auf ungenutztes Einnahmepotenzial hindeutet, darf dabei aber nicht vergessen werden, dass die Erreichung des Ziels der Umweltsteuern – umweltschädliches Verhalten zu verringern – mit einer Schmälerung der Steuerbasis einhergeht, was mithin das Einnahmepotenzial solcher Steuern begrenzt.

#### Kasten 3.4 **Empfehlungen für die Wiederherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen**

##### **Genauere Ausgestaltung der Haushaltsregel**

- Die Anwendung der Regel sollte genau überwacht werden, und der neue Rahmen sollte, wo sich dies als nötig erweist, angepasst werden.
- Das Haushaltsverfahren sollte auf einen Top-down-Ansatz umgestellt werden.
- Der Stabilitätsrat sollte gestärkt werden, möglicherweise durch zusätzliche Beiträge von Sachverständigen oder Einrichtungen, die von der Regierung unabhängig sind.
- Es sollte sichergestellt werden, dass die Bundesländer bei der Bestimmung der Produktionslücke einen transparenten Ansatz verfolgen.
- Um zu verhindern, dass die Kommunen die kurzfristige Kreditaufnahme als Instrument zur Finanzierung von strukturellen Lücken zwischen Einnahmen und Ausgaben einsetzen, sollte eine strengere Durchsetzung der diesbezüglichen haushaltsrechtlichen Bestimmungen gewährleistet werden.

##### **Haushaltskonsolidierung**

- Die Effizienz des öffentlichen Sektors sollte gesteigert werden. Insbesondere gilt es, die Effizienz der Gesundheits- und Sozialausgaben zu erhöhen.
- Die Finanzhilfen sollten weiter gekürzt werden, und es sollte eine weitere Verringerung der Konsumausgaben des Staats in Erwägung gezogen werden.
- Diskretionäre Änderungen der Rentenanpassungsformel sollten vermieden werden, und Forderungen nach einem Verzicht auf den Ausgleich ausgesetzter Anpassungen (nach unten) der Rentenerhöhungen sollte nicht nachgegeben werden.
- Die Steuerbasis sollte durch eine weitere Streichung von Steuervergünstigungen ausgeweitet werden. Insbesondere sollte die derzeitige Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes überprüft werden. In Fällen, in denen der ermäßigte Satz einer impliziten Subvention gleichkommt, da er keine klare Begründung hat, sollte er abgeschafft werden. In Fällen, in denen ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz im Interesse der Verteilungsgerechtigkeit oder aus anderen Gründen gerechtfertigt ist, sollte geklärt werden, ob sich die angestrebten Ziele nicht u.U. effizienter durch andere Mittel erreichen ließen, z.B. durch monetäre Transfers.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

#### **Verbesserung der Struktur der Steuerbasis**

- Es sollte eine Erhöhung der Besteuerung von Grundstücken und Gebäuden (Grundsteuer) in Betracht gezogen werden, z.B. durch eine stärkere Annäherung an die tatsächlichen Preise bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage oder eine weitere Anhebung der Hebesätze. Dabei sollten besondere Vorkehrungen getroffen werden, um die Liquiditätsprobleme zu verringern, die die Grundsteuer für Personen mit geringem Einkommen und illiquiden Vermögenswerten mit sich bringen könnte.
- Bei einer Reform der Steuerstruktur sollte, je nach ihrem Umfang, eine Überprüfung des Mehrwertsteuersystems in Erwägung gezogen werden.
- Es sollte eine weitere Anhebung der Umweltsteuern in Betracht gezogen werden.

#### **Anmerkungen**

1. In dieser Summe nicht berücksichtigt sind die neuen Regelungen zur steuerlichen Absetzbarkeit der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge und zur Pendlerpauschale, die auf Grund von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts eingeführt werden mussten. Insgesamt verursachten diese Maßnahmen 2009 fiskalische Kosten in Höhe von 5,5 Mrd. Euro, und 2010 werden durch sie Kosten in Höhe von 10,3 Mrd. Euro entstehen.
2. Der geschätzte Gesamtumfang des Effekts auf das BIP ähnelt den Ergebnissen anderer Studien. Der Sachverständigenrat (2009) und Cwik und Wieland (2009) schätzen den kumulativen Effekt für 2009 und 2010 auf 0,5% bzw. 1,1%.
3. Das vermindert nicht die Zuständigkeit des Bundes für die Finanzierung von Arten von Leistungen, die nicht über Beitragszahlungen finanziert werden.
4. Die implizite Verschuldung entspricht dem Nettogegenwartswert aller zukünftigen Primärdefizite unter der Annahme einer unveränderten Politik (wegen Einzelheiten zur Methodik vgl. Raffelhüschen et al., 2006). Die implizite Verschuldung unterteilt sich in Verbindlichkeiten der gesetzlichen Rentenversicherung (101% des BIP), der gesetzlichen Krankenversicherung (99% des BIP) und der gesetzlichen Pflegeversicherung (33% des BIP), die z.T. durch in anderen Unter-systemen bestehende Forderungen kompensiert werden. Hagist et al. (2009) vergleichen die implizite Staatsschuld von acht OECD-Ländern auf der Grundlage von Daten des Jahres 2004 und zeigen, dass Deutschlands implizite Staatsverschuldung etwas über dem Durchschnitt liegt.
5. Der starke Anstieg der Staatsverschuldung ging größtenteils von der Bundes- und Länderebene aus; auf kommunaler Ebene blieben die Schuldenquoten in diesem Zeitraum weitgehend konstant (Abb. 3.1).
6. Analysen von Koske und Pain (2008) zu von der OECD veröffentlichten Schätzungen der Produktionslücke legen den Schluss nahe, dass etwas mehr als die Hälfte solcher Revisionen durch Korrekturen des effektiven BIP und der Rest durch Korrekturen des potenziellen BIP bedingt ist.
7. Dasselbe trifft auf die von der OECD veröffentlichten Produktionslückenschätzungen zu (Koske und Pain, 2008).
8. Die Einführung eines Sicherheitsabstands wirft die Frage auf, was mit ungenutzten Mitteln geschehen soll. In den Niederlanden (wo die Ausgabenobergrenzen zu Beginn einer Legislaturperiode festgesetzt werden) nutzt die Regierung diese Mittel z.B. für Steuerreformen.
9. Im Fall neuer Programme oder Projekte müssen die Fachministerien dem Finanzministerium in der Regel detaillierte Vorschläge unterbreiten, die Leistungsdaten und längerfristige Kostenprojektionen zum Gesamtprogramm umfassen. In Australien und Kanada gibt es z.B. Kabinettsausschüsse, die neue Politikinitiativen prüfen.

10. Wenn das BIP-Wachstum z.B. geringer ausfällt als ursprünglich erwartet, steigt die zulässige Kreditgrenze, selbst wenn die geringere BIP-Wachstumsrate voll und ganz auf ein niedrigeres Potenzialwachstum zurückzuführen ist.
11. Jonung und Larch (2006) zeigen, dass das tendenzielle Wirtschaftswachstum in den amtlichen deutschen Prognosen in der Vergangenheit systematisch zu hoch angesetzt wurde. Seit ein paar Jahren orientieren sich die Prognosen der Bundesregierung aber stark an den Prognosen eines Konsortiums unabhängiger Forschungsinstitute.
12. Joumard und Kongsrud (2003) geben einen Überblick über die von den OECD-Ländern eingesetzten Sanktionen, um die Einhaltung von Haushaltsregeln durch nachgeordnete Gebietskörperschaften sicherzustellen.
13. Das entspricht 70% des konjunkturbereinigten Defizits des Sektors Staat, das in den Projektionen für 2010 mit rd. 4,3% des effektiven BIP veranschlagt wird (in den Jahren 2002-2008 lag der durchschnittliche Anteil des Bundes am tatsächlichen Defizit des Sektors Staat bei rd. 70%).
14. Bei Zugrundelegung der nominalen BIP-Wachstumsraten, von denen in den mittelfristigen Basisprojektionen der OECD ausgegangen wird, dürfte das nominale BIP von 2 449 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf 2 853 Mrd. Euro im Jahr 2016 ansteigen. In absoluter Rechnung muss das strukturelle Defizit folglich zwischen 2010 und 2016 von 73 Mrd. auf 10 Mrd. Euro verringert werden.
15. Für viele der Bundesländer wird eine stärkere Konsolidierung erforderlich sein. Für sie wurde aber kein genaues Szenario festgelegt.
16. Trabandt und Uhlig (2009) z.B. schätzen den Selbstfinanzierungsgrad von Senkungen der Steuern auf Erwerbseinkommen in Deutschland auf rd. 50%.
17. Als Sozialausgaben gelten Ausgaben für Alters-, Hinterbliebenen- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, Gesundheit, Familie, Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Arbeitslosigkeit, Wohnungsbau und sonstige Bereiche der Sozialpolitik. Wegen eines detaillierten Vergleichs der Sozialausgaben in den einzelnen OECD-Ländern vgl. Adema und Ladaique (2009).
18. Eine eingehendere Erörterung des deutschen Gesundheitssystems und weitere Empfehlungen, wie seine Effizienz gesteigert werden kann, finden sich in Kapitel 6 des letzten *Wirtschaftsberichts* (OECD, 2008a).
19. In der Studie wird die Abschaffung einer Finanzhilfe als möglich betrachtet, wenn ihr keine langfristigen vertraglichen Regelungen oder gesetzliche Bestimmungen, auf deren Basis Akteure des privaten Sektors (weitreichende) Entscheidungen getroffen haben, entgegenstehen und wenn sie nicht durch die Notwendigkeit einer Zustimmung anderer Regierungsebenen behindert wird.
20. Die EU-Definition der staatlichen Beihilfen umfasst nicht nur Finanzhilfen, sondern auch Steuervergünstigungen.
21. Deutschland weist im OECD-Raum den viertgrößten Anteil der Ausgaben für sozialen Schutz am BIP auf (OECD, 2009b).
22. Die Rentenanpassungsformel lautet:

$$AR_t = AR_{t-1} \times \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \times \frac{d_t / 100 - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{d_t / 100 - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}} \times \left( \left( 1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \times \alpha + 1 \right)$$

wobei AR dem Rentenwert, BE dem Bruttoeinkommen,  $d$  einem Sensitivitätsfaktor, der bis 2010 den Wert 100 annimmt und dann auf 90 sinkt, AVA dem Altersvorsorgeanteil (einem fiktiven Beitragssatz für die neu eingeführten privaten Rentenkonto, der stufenweise von 0,5% im Jahr 2003 auf 4% im Jahr 2009 steigt) und RVB dem tatsächlichen Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung entspricht und  $RQ = (\text{Rentner} / (\text{Beitragszahler} + \text{Arbeitslose}))$  und  $\alpha = \frac{1}{4}$  ist. Der Riester-Faktor ist der dritte Term auf der rechten Seite der Gleichung, und der Nachhaltigkeitsfaktor ist der vierte Term.

23. Das Kieler Institut für Weltwirtschaft (2008) geht davon aus, dass durch die seit 2004 erfolgten Streichungen von Steuervergünstigungen 2008 zusätzliche Einnahmen in Höhe von 8¾ Mrd. Euro

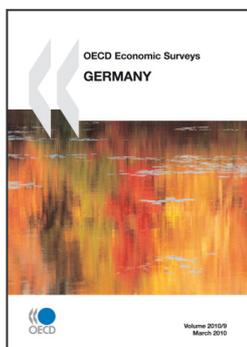
- generiert wurden (hierbei ist die Verringerung der Pendlerpauschale ausgeklammert, die die Einnahmen um zusätzliche 2½ Mrd. Euro erhöht hätte, die aber nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wieder zurückgenommen werden musste).
24. Personen, denen diese Steuervergünstigung vor ihrer Abschaffung gewährt wurde, kommen noch bis zum Ende des vorgesehenen Achtjahreszeitraums in ihren Genuss.
  25. Zu den Steuervergünstigungen, die aus solchen Gründen nicht ohne weiteres abgeschafft werden können, gehören die steuerliche Erleichterung von Unternehmensinvestitionen im Ausland, die Mineralölsteuerbefreiung für Luftfahrtbetriebsstoffe und die Steuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Schifffahrt.
  26. Anzumerken ist, dass die Abschaffung einer dieser fünf Steuervergünstigungen (die Mineralölsteuerbefreiung für den gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen) vom Kieler Institut für Weltwirtschaft als nicht möglich betrachtet wird (Institut für Weltwirtschaft, 2008).
  27. Der ermäßigte Satz für kulturelle und unterhaltende Leistungen gehört zu den fünf Steuervergünstigungen, deren Abschaffung Thöne et al. (2009) vorschlagen.
  28. Bei diesem Vergleich werden zwischen den Ländern bestehende Unterschiede in Bezug auf kommunale Gebühren für immobilienbezogene Dienstleistungen wie Abfall- und Abwasserentsorgung sowie Wasserversorgung außer Acht gelassen. Die Berücksichtigung dieser Unterschiede ändert jedoch nichts an der Feststellung, dass Deutschland wesentlich weniger Einnahmen aus dieser Quelle generiert als im Durchschnitt der OECD-Länder (Fuest und Thöne, 2008).
  29. Bereits Ende der 1980er Jahre entsprachen die Einheitswerte im Durchschnitt nur 10-20% des tatsächlichen Marktwerts der Grundstücke (Bach und Bartholmai, 2002).
  30. Steuern auf Immobilientransaktionen können Personen z.B. vom Kauf und Verkauf von Wohnimmobilien abhalten und sie so daran hindern, in Regionen zu ziehen, wo ihre Arbeitskraft stärker nachgefragt wird.

### Literaturverzeichnis

- Adema, W. und M. Ladaique (2009), "How expensive is the welfare state? Gross and net indicators in the OECD social expenditure database (SOCX)", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 92.
- Afonso, A. und M. St. Aubyn (2005), "Non-parametric approaches to education and health efficiency in OECD Countries", *Journal of Applied Economics*, Vol. 8, S. 227-246.
- Afonso, A. und M. St. Aubyn (2006), "Cross-country efficiency of secondary education provision: a semi-parametric analysis with non-discretionary inputs", *Economic Modelling*, Vol. 23, S. 476-491.
- Afonso, A. et al. (2005), "Quality of public finances and growth", *ECB Working Papers*, No. 438.
- Afonso, A., L. Schuknecht und V. Tanzi (2008), "Income distribution determinants and public spending efficiency", *ECB Working Papers*, No. 861.
- Arnold, J. (2008), "Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 643.
- Auerbach, A. J. (2006), "Taxation and corporate financial policy", in Auerbach, J. und M. Feldstein (Hrsg.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 3, Elsevier, Nordholland.
- Ayuso-i-Casals et al. (2007), "Beyond the SGP, features and effects of EU national-level fiscal rules", Vorlage für die 9. Arbeitstagung der Banca d'Italia zum Thema Öffentliche Finanzen.
- Bach, S. und B. Bartholmai (2002), *Perspektiven der Vermögensbesteuerung in Deutschland*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Baumann, E., E. Dönnebrink und C. Kastrop (2008), "A concept for a new budget rule for Germany", *CESifo Forum*, Vol. 2, S. 37-45.

- Boeters, S. et al. (2006), "Economic effects of VAT reform in Germany", *ZEW Discussion Papers*, No. 06-030.
- Boss, A. und A. Rosenschon (2008), "Der Kieler Subventionsbericht: eine Aktualisierung", *Kieler Diskussionsbeiträge*, Nr. 452/453.
- Bundesrechnungshof (2009), *Chancen zur Entlastung und Modernisierung des Bundeshaushalts – Vorschläge des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV)*, Bundesrechnungshof, Bonn.
- Cournède, B. und F. Gonand (2006), "Restoring fiscal sustainability in the Euro Area: raise taxes or curb spending?", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 520.
- Cwik, T. und V. Wieland (2009), "Keynesian government spending multipliers and spillovers in the Euro Area", *CEPR Discussion Papers*, No. 7389.
- Deaton, A. und N. Stem (1986), "Optimally uniform commodity taxes, taste differences and lump-sum grants", *Economic Letters*, Vol. 20, S. 263-266.
- Deutsche Bundesbank (2007), "Zur Reform des deutschen Haushaltsrechts", *Monatsbericht*, Oktober, S. 47-68.
- Deutsche Bundesbank (2009), "Öffentliche Finanzen", *Monatsbericht*, Mai, S. 71-83.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2007), "Ecological tax reform (ETR) in Germany", Mimeo.
- Ebrill, L. et al. (2001), *The Modern VAT*, IWF, Washington, D.C.
- Europäische Kommission (2006), *Public Finances in EMU*, Brüssel.
- Europäische Kommission (2007), *Public Finances in EMU*, Brüssel.
- Europäische Kommission (2008), *Economic instruments to reach energy and climate change targets*, Economic Policy Committee, Brüssel.
- Europäische Kommission (2009), *2009 Ageing report: Economic and budgetary projections for the EU27 member states (2008-2060)*, Europäische Gemeinschaften, Brüssel.
- Bundesfinanzministerium (2007), *Bericht des Bundesfinanzministerium über die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes*, Berlin.
- Bundesfinanzministerium (2010), *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007-2010*, Zweiundzwanzigster Subventionsbericht, Berlin.
- Fuest, C. und M. Thöne (2008), „Ertragsabhängige und ertragsunabhängige Steuern“, *FiFo-Bericht*, Nr. 10, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut (FiFo) an der Universität zu Köln.
- Gonand, F., I. Jourard und R. Price (2007), "Public spending efficiency: institutional indicators in primary and secondary education", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 543.
- Guichard, S. et al. (2007), "What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 553.
- Hagist, C. et al. (2009), "Ehrbare Staaten? Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung im internationalen Vergleich", *Forschungszentrum Generationenverträge Diskussionsbeiträge*, Nr. 34.
- Heinemann, F. et al. (2009), *Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr*, ZEW Wirtschaftsanalysen – Schriftenreihe des ZEW, Band 93.
- Institut für Weltwirtschaft (2008), *Subventionsabbau in Deutschland*, Gutachten im Auftrag der INSM-Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH, Kiel.
- Johansson, Å. et al. (2008), "Taxation and economic growth", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 620.
- Jonung, L. und M. Larch (2006), "Improving fiscal policy in the EU – the case for independent forecasts", *Economic Policy*, Vol. 21, S. 491-534.
- Jourard, I. und P. M. Kongsrud (2003), "Fiscal relations across government levels", *OECD Economic Studies*, Vol. 36, S. 155-229.

- Joumard, I. et al. (2008), "Health status determinants: lifestyle, environment, health care resources and efficiency", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 627.
- Junkernheinrich, M. und G. Micosatt (2008), *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich*, Bertelsmannstiftung, Gütersloh.
- Kim, J. M und C.-K. Park (2006), "Top-down budgeting as a tool for central resource management", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 6, S. 87-125.
- Koch, R. und P. Steinbrück (2003), *Subventionsabbau im Konsens*, Wiesbaden.
- Koske, I. und N. Pain (2008), "The usefulness of output gaps for policy analysis", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 621.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (2009), "Kommunalfinanzen – die positive Entwicklung der letzten Jahre läuft aus", *KfW Forschungspapiere*, Nr. 46.
- Kremer, J. und D. Stegarescu (2009), "Neue Schuldenregeln: Sicherheitsabstand für eine stetige Finanzpolitik", *Wirtschaftsdienst*, Vol. 89, S. 630-636.
- OECD (2007a), *OECD-Wirtschaftsausblick 81*, OECD, Paris.
- OECD (2007b), *OECD Economic Surveys: Sweden*, OECD, Paris.
- OECD (2008a), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, OECD, Paris.
- OECD (2008b), *Consumption tax trends 2008 – VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, OECD, Paris.
- OECD (2009a), *OECD-Wirtschaftsausblick, Zwischenausgabe März 2009*, OECD, Paris.
- OECD (2009b), *Regierung und Verwaltung auf einen Blick*, OECD, Paris, erscheint demnächst.
- OECD (2009c), *CO<sub>2</sub> emissions from fuel combustion*, OECD, Paris.
- Orphanides, A. und S. van Norden (2002), "The unreliability of output gap estimates in real time", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 84, S. 569-583.
- Petkova, N. (2009), *Introduction to medium-term expenditure frameworks (MTEF)*, Task force for the implementation of the environmental action programme for Central and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia – Regulatory environmental programme implementation network, OECD, Paris.
- Raffelhüschen, B. und S. Moog (2009), "Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2009: Wirtschaftskrise trifft Tragfähigkeit", *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 108, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Raffelhüschen, B., C. Hagist und O. Weddige (2006), "Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz", *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 97, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Sachverständigenrat (2007), *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie.
- Sachverständigenrat (2009), *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen*, Jahresgutachten 2009/2010.
- Thöne, M., S. Næss-Schmidt und F. Heinemann (2009), *Evaluierung von Steuervergünstigungen, Band 1: Methoden und Ergebnisüberblick*, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Copenhagen Economics ApS, und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Köln/Kopenhagen/Mannheim.
- Trabandt, M. und H. Uhlig (2009), "How far are we from the slippery slope? The Laffer curve revisited", *NBER Working Papers*, No. 15343.
- Warren, N. (2008), "A review of studies on the distributional impact of consumption taxes in OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 64.



**From:**  
**OECD Economic Surveys: Germany 2010**

**Access the complete publication at:**  
[https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-deu-2010-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2010-en)

**Please cite this chapter as:**

OECD (2010), "Nach der Krise: Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wiederherstellen", in *OECD Economic Surveys: Germany 2010*, OECD Publishing, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-deu-2010-6-de](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2010-6-de)

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).