

Heinz Gebhardt, Lars Siemers\*

# Perspektiven und Optionen einer wachstumsorientierten Finanzpolitik

*Nachdem sich die Lage der Staatsfinanzen in den vergangenen Jahren deutlich verbessert hat, wird derzeit kontrovers über den Kurs der Finanzpolitik diskutiert. Soll sie weiterhin vorrangig auf Konsolidierung oder eher auf die vielfach als notwendig erachtete Steigerung des Wachstumspotenzials abzielen? Welche Möglichkeiten für eine verstärkt wachstumsorientierte Finanzpolitik eröffnen sich und wie sollten sie genutzt werden?*

In den vergangenen Jahren ist die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erheblich vorangeschritten. Im Jahr 2007 wurde zum ersten Mal seit der Wiedervereinigung ein ausgeglichener Staatshaushalt erzielt.<sup>1</sup> Der Defizitabbau ist zum einen den Konsolidierungs- und Reformanstrengungen der vergangenen Jahre zu verdanken. So wurden der Anstieg der Staatsausgaben eng begrenzt, Reformen der sozialen Sicherungssysteme und am Arbeitsmarkt umgesetzt und die Sätze der direkten Steuern gesenkt. Zudem wurden die Mehrwertsteuer und die Versicherungsteuer kräftig erhöht und Steuervergünstigungen per saldo abgebaut. Zum anderen hat der Staat von der im Herbst 2004 einsetzenden konjunkturellen Erholung profitiert; sie führte zu hohen Mehreinnahmen sowie zu erheblichen arbeitsmarktbedingten Minderausgaben.

Die deutlich verbesserte Haushaltslage hat die Bundesregierung mittlerweile allerdings dazu verleitet, die Ausgaben merklich kräftiger zu steigern als in ihrem aktuellen Stabilitätsprogramm geplant. Zudem spricht sich Bundeswirtschaftsminister Glos für eine offensive Ausrichtung der Finanzpolitik aus. Aus seiner Sicht sollten die erwarteten budgetären Spielräume nicht nur zur Konsolidierung, sondern auch zur Steigerung des Wachstumspotenzials genutzt werden. Konkret fordert er „Anpassungen im Bereich der Grundfreibeträge und des ersten Abschnitts der Progressionszone bei der Lohn- und Einkommensteuer“ im Jahr 2010, bei der die bis dahin angesammelten „heimlichen“ Steuererhöhungen an die Bürger und Betriebe zurückgegeben

werden sollen.<sup>2</sup> Für Bundesfinanzminister Steinbrück hat hingegen offenbar die Haushaltskonsolidierung Vorrang. Angesichts des Ziels, bis spätestens 2011 einen ausgeglichenen Bundeshaushalt vorzulegen, besteht seiner Aussage nach für Steuersenkungen kein Spielraum.

Um die Perspektiven der öffentlichen Haushalte insgesamt aufzeigen und budgetäre Handlungsspielräume identifizieren zu können, ist eine Analyse der mittelfristig zu erwartenden finanzwirtschaftlichen Entwicklung erforderlich. Wir haben daher eine Mittelfristprognose der Einnahmen und der Ausgaben des Staates für den Zeitraum von 2008 bis 2012 erstellt, die auf der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung basiert.<sup>3</sup> Bei der Prognose des Steueraufkommens nutzen wir die aktuellen Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, bei den Sozialbeiträgen und den sonstigen Staatseinnahmen legen wir eigene Schätzungen zugrunde. Bei unserer Prognose der Staatsausgaben gehen wir davon aus, dass diese nicht mehr so eng begrenzt werden wie im Stabilitätsprogramm 2007 anvisiert. Vor diesem Hintergrund beschreiben wir verschiedene Optionen einer wachstumsorientierten Finanzpolitik.

## Wirtschaft bleibt auf moderatem Wachstumspfad

Nachdem das Wirtschaftswachstum mehr als zwei Jahre sehr kräftig war, wird es sich nicht zuletzt infolge der noch nicht ausgestandenen Finanzmarktkrise

---

*Heinz Gebhardt, 55, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in den Kompetenzbereichen „Wachstum und Konjunktur“ sowie „Öffentliche Finanzen“ des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen; Dr. Lars Siemers, 34, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Kompetenzbereich „Öffentliche Finanzen“ des RWI Essen.*

\* Die Autoren danken Roland Döhrn, Rainer Kambeck, Tanja Kasten, Christoph M. Schmidt und Joachim Schmidt für kritische Anmerkungen und hilfreiche Kommentare.

<sup>1</sup> Der Überschuss in Höhe von 1,3% des BIP im Jahr 2000 resultierte aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen, die Erlöse von 2,5% des BIP erbrachten.

<sup>2</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Wirtschafts- und finanzpolitische Mittelfriststrategie: „Goldener Schnitt 2012“, in: Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht Juli 2007, S. 5.

<sup>3</sup> Vgl. Bundesministerium für Finanzen: Finanzbericht 2009 – Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, Berlin 2008, im Erscheinen.

**Tabelle 1**  
**Gesamt- und finanzwirtschaftliche Entwicklung<sup>1</sup>, 2007-2012**

	2007	2008	2009	2012 <sup>5</sup>	2007	2008	2009	2012 <sup>5</sup>
	Mrd. Euro				Zuwachsrate in %			
Bruttoinlandsprodukt (BIP) <sup>2</sup>								
Nominal <sup>2</sup>	2423,8	2506,1	2573,5	2824,0	4,4	3,4	2,7	3,1
Real <sup>2</sup>	2237,2	2276,0	2303,8	2410,0	2,5	1,7	1,2	1,5
Preise <sup>2</sup>					1,8	1,6	1,5	1,6
Bruttolöhne und -gehälter <sup>2</sup>	955,8	990,5	1018,4	1098,1	3,2	3,6	2,8	2,5
Staatsausgaben <sup>3</sup>	1063,8	1090,0	1118,1	1186,5	0,9	2,5	2,6	2,0
darunter:								
Bruttoinvestitionen <sup>3</sup>	36,3	39,1	41,4	45,6	10,6	7,9	5,8	3,3
Arbeitnehmerentgelte <sup>3</sup>	168,4	173,6	181,6	195,6	0,4	3,0	4,6	2,5
Monetäre Sozialleistungen <sup>3</sup>	420,0	422,5	428,2	442,6	-2,0	0,6	1,4	1,1
Zinsausgaben <sup>3</sup>	67,1	68,1	69,0	70,3	3,5	1,4	1,3	0,7
Staatseinnahmen <sup>3</sup>	1064,0	1085,0	1118,4	1209,5	4,6	2,0	3,1	2,6
Steuern <sup>4</sup>	574,9	589,6	609,2	673,9	8,4	2,6	3,3	3,4
Sozialbeiträge <sup>3</sup>	400,8	405,8	417,8	441,1	-0,1	1,3	3,0	1,8
Sonstige Einnahmen <sup>3</sup>	88,4	89,5	91,4	94,5	3,1	1,3	2,2	1,1
Finanzierungssaldo des Staates <sup>3</sup>	0,2	- 5,0	0,3	23,0				

<sup>1</sup> In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). <sup>2</sup> Schätzung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. <sup>3</sup> Eigene Schätzung. <sup>4</sup> Schätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ – von der haushaltsmäßigen Abgrenzung in die der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen übertragen. <sup>5</sup> Zuwachsraten in dieser Spalte weisen die jahresdurchschnittliche Veränderung von 2010 bis 2012 aus.

Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen nach Angaben des statistischen Bundesamtes, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) sowie des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (AKS).

und der langsameren Expansion der Weltwirtschaft im Verlauf dieses Jahres voraussichtlich abschwächen. Die Bundesregierung erwartet für 2008 und 2009 Zuwächse des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 1,7 bzw. 1,2% und des nominalen BIP von 3,4 bzw. 2,7% (vgl. Tabelle 1).<sup>4</sup> Dabei wird von einem Anstieg der Erwerbstätigkeit um 405 000 Personen in diesem und um 32 000 im kommenden Jahr ausgegangen; die Zahl der Arbeitslosen verringert sich demnach um rund 500 000 im Jahr 2008 und um etwa 40 000 im Jahr 2009. Der Anstieg der Verbraucherpreise wird auf 2% (2008) und auf 1,6% (2009) veranschlagt.

Auch in der mittleren Frist erwartet die Bundesregierung ein moderates wirtschaftliches Wachstum. Für den Zeitraum von 2010 bis 2012 ist nach ihrer Einschätzung mit einem Zuwachs des realen BIP von durchschnittlich 1½% pro Jahr zu rechnen, so dass die Arbeitslosigkeit bis 2012 kaum noch sinken wird. Zudem wird davon ausgegangen, dass sich der Preisanstieg des BIP mittelfristig auf 1,6% p.a. begrenzen

lässt. Die Zunahme des nominalen BIP wird somit auf durchschnittlich 3,1% veranschlagt.

#### **Ausgaben expandieren rascher**

Der Anstieg der Staatsausgaben wird sich nach unserer Einschätzung im Jahr 2008 auf 2,5% erhöhen, da der restriktive Ausgabenkurs gelockert und neben dem BAföG und anderen investiven Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie für den Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur in einer Vielzahl von Bereichen auch die konsumtiven Ausgaben aufgestockt wurden.<sup>5</sup> So wurden die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für über 50-Jährige verlängert, der Kinderzuschlag für Geringverdienende ausgeweitet, das Wohngeld aufgestockt, der die Rentensteigerungen begrenzende Riester-Faktor für zwei Jahre ausgesetzt, die Leistungen der Pflegeversicherung erhöht und mehrere Beschäftigungsprogramme beschlossen. Vor allem aber wurden die Löhne im öffentlichen Dienst kräftig angehoben. Dass die Staatsausgaben voraussichtlich nicht noch stärker expandieren, ist überwiegend den sinkenden arbeitsmarktbedingten Ausgaben zu verdanken. Ohne diesen Effekt würden die Ausga-

<sup>4</sup> Die Konjunktur wird damit etwas zurückhaltender eingeschätzt als in der Gemeinschaftsdiagnose; diese erwartet einen Zuwachs des realen BIP von 1,8% in diesem und von 1,4% im nächsten Jahr. Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Folgen der US-Immobilienkrise belasten Konjunktur, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2008, Kiel 2008.

<sup>5</sup> Zum Umfang der Mehrausgaben vgl. RWI Essen: Konjunktur im Zwischentief, RWI: Konjunkturberichte, 59. Jg. (2008), H. 1, S. 60.

**Tabelle 2**  
**Ausgewählte finanzwirtschaftliche Indikatoren<sup>1</sup>, 2007 bis 2012**  
 (in % des nominalen BIP)

	Staatseinnahmen			Staatsausgaben			Finanzierungs- saldo	Nachrichtlich: Zinssteuer- quote <sup>2</sup>
	Insgesamt	Steuern	Sozialbeiträge	Insgesamt	Zinsausgaben	Brutto- investitionen		
2007	43,9	23,7	16,5	43,9	2,8	1,5	0,0	11,7
2008	43,3	23,5	16,2	43,5	2,7	1,6	-0,2	11,5
2009	43,5	23,7	16,2	43,5	2,7	1,6	0,0	11,3
2010	43,2	23,6	16,1	43,0	2,6	1,6	0,2	11,1
2011	43,1	23,7	15,9	42,5	2,6	1,6	0,5	10,8
2012	42,8	23,9	15,6	42,0	2,5	1,6	0,8	10,4

<sup>1</sup> In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. <sup>2</sup> Zinsausgaben des Staates in Relation zum Steueraufkommen.

Quelle: Eigene Berechnungen und Schätzungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie sowie des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“.

ben um schätzungsweise 3% zunehmen, also ebenso stark wie der trendmäßige Zuwachs des nominalen BIP.

Für die kommenden Jahre zeichnen sich weitere Haushaltsbelastungen ab. So muss aufgrund der anstehenden Entscheidungen zum Familienleistungsausgleich und zur Anpassung der Regelsätze bei der Sozialhilfe 2009 mit höheren Aufwendungen gerechnet werden. Außerdem übersteigen die von den einzelnen Bundesministerien für das Jahr 2009 angeforderten Mittel die Ansätze der aktuellen Finanzplanung bei weitem. Zwar kann sich der Bundesfinanzminister bei der Wahrung einer zurückhaltenden Ausgabenpolitik auf Vereinbarungen im Finanzplanungsrat berufen,<sup>6</sup> aber erfahrungsgemäß fällt es bei einer Besserung der Haushaltslage schwer, Ausgabendisziplin zu wahren.<sup>7</sup> Wir haben daher unterstellt, dass der im Stabilitätsprogramm 2007 verankerte Konsolidierungskurs zwar grundsätzlich fortgesetzt wird, gehen aber davon aus, dass der Anstieg der Ausgaben bis 2012 durchschnittlich 2,1% je Jahr beträgt. Dabei dürften die Ausgaben für Personal, laufenden Sachaufwand und öffentliche Investitionen überproportional und die monetären Transfers unterproportional zulegen; hier ist unterstellt, dass die unterbliebenen Rentenkürzungen ab 2011 tatsächlich nachgeholt werden.

Bei diesem Ausgabenpfad wird die Staatsquote bis 2012 auf 42% sinken (vgl. Tabelle 2). Der Rückgang

<sup>6</sup> Dieser hatte am 14. November 2007 einvernehmlich beschlossen, dass über die bereits beschlossenen Maßnahmen hinaus in allen Haushalten keine Spielräume für zusätzliche Ausgaben vorhanden seien und neue Aufgaben durch Verzicht auf andere Verpflichtungen finanziert werden sollten.

<sup>7</sup> Vgl. H. Gebhardt: Finanzpolitik nach dem Regierungswechsel, in: RWI-Mitteilungen, Jg. 40 (1989), H. 1, S. 41-67.

fällt damit merklich geringer aus als im aktuellen Stabilitätsprogramm anvisiert (vgl. Tabelle 3, Schaubild), in dem ein Anstieg der Staatsausgaben von durchschnittlich 1½% je Jahr zugrunde gelegt ist. Die nach unseren Annahmen im Jahr 2011 um einen Prozentpunkt höhere Staatsquote ist – rein rechnerisch – mit Mehrausgaben von 27 Mrd. Euro verbunden.

#### Staatseinnahmen steigen mittelfristig zügig

Das Steueraufkommen wird nach der Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ im Jahr 2008 trotz progressionsbedingter Mehreinnahmen nur noch verlangsamt zunehmen, da zu Beginn des Jahres die Reform der Unternehmensbesteuerung in Kraft getreten ist und die Banken und andere Finanzdienstleister im Zuge der Finanzmarktkrise Verluste erlitten haben. Der Anstieg des Aufkommens fällt im Jahr 2008 mit 2,6% erheblich schwächer aus als der des nominalen BIP, so dass die Steuerquote merklich sinkt (vgl. Tabelle 2). In den Jahren 2009 bis 2012 dürfte das Steueraufkommen bei unverändertem Steuerrecht<sup>8</sup> mit durchschnittlich 3,4% p.a. expandieren,<sup>9</sup> so dass die Steuerquote steigen und im Jahr 2011 wieder das Niveau des Jahres 2007 erreichen wird. Ausschlaggebend hierfür ist

<sup>8</sup> Die nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts anstehende Neuregelung des einkommensteuerlichen Sonderausgabenabzugs von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen wurde bei der Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ im Mai 2008 nicht berücksichtigt, da ihre Ausgestaltung noch nicht absehbar war. Die nach der Neuberechnung des soziokulturellen Existenzminimums zu erwartende Erhöhung des Grundfreibetrages und der Kinderfreibeträge wurde aus dem gleichen Grund nicht einbezogen.

<sup>9</sup> Gegenüber der Mittelfristschätzung vom Mai 2007 veranschlagte der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ das Steueraufkommen im Mai 2008 unter Einbeziehung der zwischenzeitlich eingetretenen Steuerrechtsänderungen in den Jahren 2008 und 2009 um 1,2 bzw. um 4 Mrd. Euro geringer, das Aufkommen in den Jahren 2010 und 2011 um 0,3 bzw. 6,4 Mrd. Euro höher.

**Tabelle 3**  
**Eckwerte des Stabilitätsprogramms 2007<sup>1</sup>**  
**2007 bis 2011**

	2007	2008	2009	2010	2011
Reales BIP <sup>2</sup>	2,4	2	1½	1½	1½
Staatsausgaben <sup>3</sup>	44	43½	43	42	41½
Steuern <sup>4</sup>	24	23½	23½	23½	23½
Sozialbeiträge <sup>5</sup>	16½	16	16	16	15½
Finanzierungssaldo des Staates <sup>6</sup>	0	-½	-0	½	½
Bund einschließlich Sonderrechnungen <sup>6</sup>	-1	-1	-½	-½	-0
Länder und Gemeinden <sup>6</sup>	½	½	½	½	½
Sozialversicherungen <sup>6</sup>	½	0	0	½	0
Struktureller Finanzierungssaldo des Staates <sup>7</sup>	-0	-½	-0	0	½
Schuldenstand des Staates <sup>8</sup>	65	63	61½	59½	57½

<sup>1</sup> In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; die Angaben sind auf halbe Prozentpunkte gerundet. <sup>2</sup> Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %. <sup>3</sup> Staatsausgaben in % des nominalen BIP. <sup>4</sup> Steuern in % des nominalen BIP. <sup>5</sup> Sozialabgaben in % des nominalen BIP. <sup>6</sup> Finanzierungssaldo in % des nominalen BIP. <sup>7</sup> Um konjunkturelle Effekte bereinigter Finanzierungssaldo in % des nominalen BIP. <sup>8</sup> Schuldenstand in % des nominalen BIP.

Quelle: Bundesministerium für Finanzen (BMF).

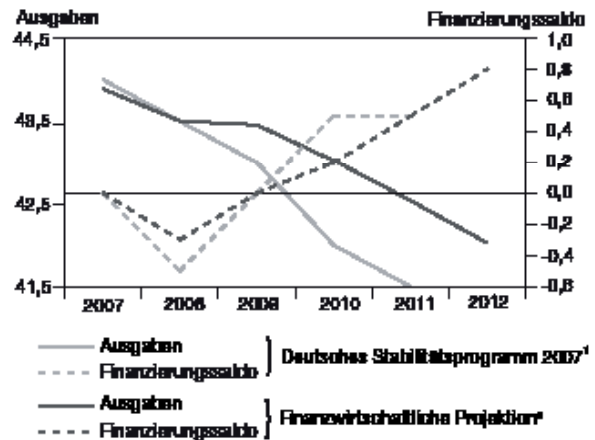
die „kalte Progression“, die die Steuerlast in einem progressiven Einkommensteuersystem schon durch inflationsbedingt höhere Nominaleinkommen steigen lässt („heimliche“ Steuererhöhungen). Außerdem führt der beschlossene Abbau von Steuervergünstigungen für sich genommen zu einer höheren Steuerbelastung. Alles in allem wird das Steueraufkommen im Jahr 2012 voraussichtlich um rund 100 Mrd. Euro höher ausfallen als im Jahr 2007 (vgl. Tabelle 1).

Das Beitragsaufkommen der Sozialversicherung wird nach unserer Schätzung 2008 mit 1,3% merklich schwächer und 2009 mit 3% geringfügig stärker zunehmen als die gesamtwirtschaftlichen Bruttolöhne und -gehälter (3,6 bzw. 2,8%), da die Beitragsbelastung 2008 per saldo um 0,7 Prozentpunkte sinkt und 2009 um 0,3 Prozentpunkte steigt.<sup>10</sup> In den Jahren 2010 und 2011 wird das Beitragsaufkommen voraussichtlich etwa im Gleichschritt mit den Löhnen steigen, da die Beitragssätze zur Sozialversicherung in dieser Phase wohl nicht verändert werden. Erst im Jahr 2012 kann mit einer Senkung der Beiträge zur Rentenversicherung um 0,4 Prozentpunkte auf 19,5% gerechnet

<sup>10</sup> Der Verringerung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 0,9 Prozentpunkte zu Beginn des Jahres 2008 steht eine Anhebung der Beiträge zur sozialen Pflegeversicherung zur Jahresmitte um 0,25 Prozentpunkte gegenüber. Neben letzterer steigert 2009 auch die zu Beginn des Jahres erwartete Erhöhung der Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung um voraussichtlich 0,15 Prozentpunkte die Abgabenbelastung.

**Ausgaben und Finanzierungssaldo des Staates**  
**2007 bis 2012**

(in % des nominalen BIP)



<sup>1</sup> Projektion der Bundesregierung – auf halbe Prozentpunkte gerundet.  
<sup>2</sup> Eigene Schätzung auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung.

werden;<sup>11</sup> dies setzt allerdings voraus, dass die in den Jahren 2005/2006 sowie 2008/2009 unterbliebenen Rentenkürzungen ab 2011 entsprechend der geltenden Rechtslage nachgeholt werden. Unter diesen Voraussetzungen werden die Sozialabgaben in Relation zum BIP von 2009 bis 2012 um 0,6 Prozentpunkte auf 15,6% sinken.

Die Staatseinnahmen insgesamt dürften von 2008 bis 2012 mit durchschnittlich 2,6% je Jahr etwas stärker zunehmen als die Staatsausgaben (2,2%). Daher zeichnet sich nach einem Budgetdefizit von 5 Mrd. Euro bzw. in Relation zum nominalen BIP von 0,2% in diesem Jahr und einem ausgeglichenen Haushalts im kommenden Jahr (vgl. Tabelle 2) in den Folgejahren eine schrittweise Verbesserung der staatlichen Finanzlage ab: So kann 2010 mit einem leicht überschüssigen Staatshaushalt von 5 Mrd. Euro (0,2%) und in 2011 und 2012 mit Überschüssen von 15 Mrd. Euro (0,5%) bzw. 23 Mrd. Euro (0,8%) gerechnet werden (vgl. das Schaubild).<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Die Aussetzung des Riester-Faktors in den Jahren 2008 und 2009 verursacht in der gesetzlichen Rentenversicherung in den Jahren 2008 bis 2012 Mehrausgaben von rund 12 Mrd. Euro. Dies hat zur Folge, dass die ursprünglich geplante Senkung des Beitragssatzes auf 19,3% im Jahr 2011 und 2012 auf 19,1% nicht realisiert werden kann.

<sup>12</sup> Unsere Prognose der finanzwirtschaftlichen Entwicklung ist naturgemäß mit Unsicherheiten behaftet. So bestehen einerseits durchaus Chancen, dass die konjunkturelle Grunddynamik durch die Finanzmarktkrise weniger belastet wird, als in der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung zugrunde gelegt. Das BIP wuchs im 1. Vierteljahr 2008 jedenfalls deutlich stärker, als allgemein erwartet. Andererseits ist keineswegs gesichert, dass die Konjunktur – wie von der Bundesregierung und den Wirtschaftsforschungsinstituten erwartet – über den gesamten Planungszeitraum aufwärts gerichtet sein wird. Bei einem Abschwung oder gar einer Rezession könnte es zu erheblichen konjunkturbedingten Defiziten kommen, die sich aber mit dem Anziehen der Konjunktur wieder zurückbilden, wenn die Staatsausgaben weiterhin eng begrenzt werden.

### Konsolidierungskurs fortsetzen, Wachstumskräfte stärken

Trotz des im vergangenen Jahr leicht überschüssigen Staatshaushalts ist der Konsolidierungsprozess aber noch nicht abgeschlossen, da der Bund – im Unterschied zu den anderen staatlichen Ebenen<sup>13</sup> – ein Haushaltsdefizit von 19,8 Mrd. Euro aufwies und auch die Schuldenstandsquote mit 65% über dem im Maastricht-Vertrag festgelegten Referenzwert von 60% lag. Zudem fällt in diesem Jahr wieder ein strukturelles Defizit beim Staatshaushalt an. Der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte muss daher aus unserer Sicht weiterhin eine hohe Priorität zukommen – zumindest solange bis ein strukturell (nahezu) ausgeglichener Gesamthaushalt erzielt wird. Bei dem von der Bundesregierung mittelfristig erwarteten Wachstum des nominalen BIP würde die Schuldenstandsquote bei einem ausgeglichenen Gesamthaushalt um 1¾ Prozentpunkte je Jahr abnehmen, so dass sich die relative Last des Schuldendienstes spürbar verringern würde.

Mit der sich bessernden Haushaltslage eröffnen sich allerdings ab 2010 Möglichkeiten für eine verstärkt wachstumsorientierte Finanzpolitik. Grundsätzlich stehen dafür drei Optionen zur Verfügung, die sich gegenseitig nicht ausschließen:

- die Rückführung der Staatsverschuldung,
- die Senkung der Steuern und Sozialabgaben sowie
- die Aufstockung investiver Staatsausgaben.

Eine Erhöhung der konsumtiven Ausgaben ist dagegen aus wachstumspolitischer Sicht nicht sinnvoll.<sup>14</sup>

Wird die Verschuldung gesenkt, führt dies zu geringeren staatlichen Zinsausgaben, so dass zukünftig gemäß der intertemporalen staatlichen Budgetgleichung niedrigere Steuern zu zahlen sind. Damit stehen mehr Mittel für privaten Konsum und Investitionen zur Verfügung. Wird hingegen die Abgabenlast gemindert, stärkt dies unmittelbar die gesamtwirtschaftliche Konsum- und Investitionsgüternachfrage und das Angebot, so dass die Beschäftigung steigen und die Arbeitslosigkeit weiter sinken dürften. Kurzfristig wäre dies zwar

mit Mindereinnahmen bei Steuern bzw. Sozialabgaben verbunden, mittelfristig könnte aber mit wachstumsbedingten Mehreinnahmen und Minderausgaben gerechnet werden. Erhöht man schließlich diejenigen investiven Staatsausgaben, die aufgrund ihrer Produktivitätseffekte einen Beitrag zum Wachstum leisten, führt dies ebenfalls kurzfristig zu mehr Nachfrage und zukünftig aufgrund der Investitionserträge zu sinkenden Steuerlasten.

Die empirische Evidenz zu den Wachstumseffekten der drei aufgeführten Optionen ist zwar nicht eindeutig, aktuelle Studien finden aber Evidenz dafür, dass eine Senkung der Steuern und der Sozialbeiträge sowie eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen signifikant positive Wachstumseffekte haben, öffentliche Konsumausgaben hingegen signifikant negative;<sup>15</sup> bei den öffentlichen Investitionen gilt dies vor allem für Infrastruktur- und Bildungsausgaben.<sup>16</sup> Auch belegen empirische Studien, dass sich eine Rückführung der Staatsquote in Verbindung mit Abgabenteilungen schon mittelfristig positiv auf das Wachstum auswirkt.<sup>17</sup>

Nach erfolgter Konsolidierung im Jahr 2010 stellt sich somit die Frage, welche der drei aufgeführten Optionen gewählt werden sollte. Eine ausschließlich auf Schuldenabbau ausgerichtete Finanzpolitik wä-

<sup>15</sup> Vgl. unter anderen A. Afonso, D. Furceri: Government Size Composition, Volatility and Economic Growth, in: EZB Working Paper, Nr. 849, Januar 2008; A. Afonso, J. G. Alegre: Economic Growth and Budgetary Components. A Panel Assessment For the EU, in: EZB Working Paper Nr. 848, Januar 2008; A. Alesina, R. Perotti: Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, in: IMF Staff Papers, Vol. 44 (1997), Nr. 2, S. 210-248; O. Blanchard, R. Perotti: An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Governmental Spending and Taxes on Output, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 117 (2002), Nr. 4, S. 1329-1368; A. Ciccone, M. Jarocinski: Determinants of Economic Growth. Will the Data Tell?, in: EZB Working Paper Nr. 852, Januar 2008; W. Easterly, S. Rebelo: Fiscal Policy and Economic Growth, in: Journal of Monetary Economics, Vol. 32 (1993), Bd. 3, S. 417-458; C. Romer, D. Romer: The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks, NBER Working Paper Nr. 13264, Juli 2007; W. J. Romp, J. de Haan: Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 8 (2007), Sonderheft, S. 6 f.

<sup>16</sup> C. Colombier: Growth Effects of Fiscal Policies: An Application of Robust Modified M-Estimator, in: Applied Economics, 2008, im Erscheinen.

<sup>17</sup> Vgl. z.B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04, Wiesbaden 2003, Zf. 789-821; ifo Institut: Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Fachblick – Finanz- und Wirtschaftspolitik, Berlin 2001. Colombier findet jedoch keinen Nachweis für die wachstumsfördernden Wirkungen einer Senkung der Staatsquote; und X. Sala-i-Martin: I Just Ran Two Million Regressions, in: American Economic Review, Vol. 87 (1997), Nr. 2, S. 178 f., findet keine signifikanten Wachstumseffekte für staatliche Aktivitäten.

<sup>13</sup> Die Länder erzielten einen Überschuss von 5,1 Mrd. Euro, die Gemeinden einen von 5,9 Mrd. Euro und die Sozialversicherungen einen von 9,1 Mrd. Euro.

<sup>14</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03, Wiesbaden 2002, Kasten 8 sowie Zf. 606-613.

**Tabelle 4**  
**Bundeshaushalt 2008 und Finanzplan**  
**des Bundes bis 2011<sup>1</sup>**  
 (in Mrd. Euro)

	Entwurf <sup>2</sup> Soll <sup>3</sup>		Finanzplan		
	2008	2009	2010	2011	
Ausgaben	283,2	283,2	285,5	288,5	289,7
Steuereinnahmen	237,1	238,0	247,9	252,6	260,3
Sonstige Einnahmen	33,2	33,3	27,1	30,0	29,4
Nettokreditaufnahme	12,9	11,9	10,5	6,0	-
Nachrichtlich:					
Steuereinnahmen <sup>1</sup>		238,4	249,1	255,9	267,2
Differenz zum Finanzplan		0,4	1,2	3,3	6,9

<sup>1</sup> In der haushaltsmäßigen Abgrenzung gemäß der Prognose des Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ vom Mai 2008. <sup>2</sup> Entwurf des Bundeshaushalts 2008 im Rahmen der Finanzplanung. <sup>3</sup> Soll des Bundeshaushalts 2008.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen: Monatsbericht des BMF, März 2008, S. 38; Finanzbericht 2008, S. 15; Pressemitteilung – Finanzpolitik – Nr. 15 vom 8.5.2008.

re mit hohen Opportunitätskosten verbunden. Sie bestünden unter anderem in der Hinnahme „heimlicher“ Steuererhöhungen, dem Fortbestand einer wenig transparenten und nicht entscheidungsneutralen Unternehmensbesteuerung, hohen Lohnnebenkosten und dem Verzicht auf höhere Bildungs- und Infrastrukturinvestitionen. Diese Strategie würde die wachstums- und beschäftigungspolitischen Wirkungen von nachhaltigen Abgabentlastungen oder einer stärkeren Aufstockung investiver Staatsausgaben außer Acht lassen. Ein grundsätzlicher Widerspruch zwischen Konsolidierungs- und Wachstumspolitik besteht nicht.<sup>18</sup> Eine verstärkt wachstumsorientierte Finanzpolitik ist auch mit dem angestrebten Ausgleich des Bundeshaushalts vereinbar, wenn der Anstieg der Ausgaben insbesondere durch Einsparungen in weniger dringlichen Bereichen wieder enger begrenzt wird, zumal mittelfristig mit merklich höheren Steuereinnahmen gerechnet werden kann als bislang geplant (vgl. Tabelle 4). Unseres Erachtens sinnvolle Optionen einer wachstumsorientierten Finanzpolitik werden im Folgenden kurz ausgeführt, auch wenn nicht alle diese Optionen mit den von uns prognostizierten Spielräumen finanzierbar sind.

<sup>18</sup> Nach Berechnungen von H. Uhlig und M. Trabandt finanzieren sich z.B. Lohn- und Einkommensteuersenkungen zu mehr als 50% selbst. Vgl. M. Trabandt, H. Uhlig: How far are we from the slippery slope? The Laffer curve revisited, CEPR Discussion Paper Nr. 5657, London 2006.

### Änderungen bei der Einkommensbesteuerung

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008 fällt die derzeitige steuerliche Berücksichtigung privater Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge zu niedrig aus. Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber daher aufgefordert, bis 2010 eine Neuregelung zu erlassen. Die sich abzeichnenden budgetären Spielräume sind daher zunächst für die Umsetzung dieser Forderung zu nutzen. Da entsprechende Maßnahmen noch nicht beschlossen wurden, ist der Umfang der damit verbundenen Mindereinnahmen noch offen. Veranschlagt man diese auf rund 10 Mrd. Euro je Jahr, dann verringern sich die Überschüsse in Relation zum BIP von 2010 bis 2012 um je knapp 0,4 Prozentpunkte.

Steuerpolitischer Handlungsbedarf ergibt sich zudem aus der mittelfristig steigenden gesamtwirtschaftlichen Steuerquote (vgl. Tabelle 2). Solange es beim derzeitigen Einkommensteuertarif bleibt, wachsen schon allein bei inflationsbedingten Einkommenszuwächsen immer mehr Steuerzahler in Tarifzonen mit höheren Grenzsteuersätzen hinein; ihre Steuerbelastung nimmt damit zu, ohne dass dem eine höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zugrunde liegt. Um diese „kalte Progression“ zu vermeiden und den Einkommensteuertarif leistungsfreundlicher zu gestalten, sollten der Tarif und die Abzugsbeträge bei der Berechnung des zu versteuernden Einkommens indexiert werden („Tarif auf Rädern“).<sup>19</sup>

Darüber hinaus sind Änderungen beim Steuertarif angezeigt, um das soziokulturelle Existenzminimum, das im Zweijahres-Rhythmus neu berechnet wird, in angemessenem Umfang steuerfrei zu stellen. Zudem besteht weiterer Änderungsbedarf, weil z.B. die Einkommensgrenze, ab der der Spitzensteuersatz entrichtet werden muss, im Zuge früherer Reformen gemessen am Einkommensniveau ständig reduziert wurde: Während der Spitzensteuersatz im Jahr 1958 bei einem Einkommen von 56 263 Euro einsetzte und damit beim 17-fachen des damaligen Durchschnittseinkommens eines Industriefacharbeiters, greift er seit 2005 ungeachtet der zwischenzeitlichen inflationären Einkommenssteigerungen schon bei Einkommen ab 52 152 Euro (dem knapp 1,5-fachen des

<sup>19</sup> Vgl. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der „heimlichen Steuerprogression“ und steuerpolitische Handlungsoptionen zur Entlastung von Bürgern und Wirtschaft. Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Tübingen 2007; A. Boss, A. Boss, T. Boss: Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 9. Bd. (2008), H. 1, S. 102-124.

Durchschnittseinkommens).<sup>20</sup> Wenn der Spitzensteuersatz künftig erst bei „Spitzeneinkommen“ greifen soll, müsste man die Einkommensgrenze (sukzessive) erhöhen.

### Reform der Unternehmensbesteuerung

Auch bei den Unternehmenssteuern besteht weiterer Reformbedarf, um die Wachstumskräfte zu stärken. Zwar wurde die tarifliche Steuerbelastung durch die 2008 in Kraft getretene Reform merklich vermindert, doch sinkt die effektive Steuerbelastung wegen der Gegenfinanzierungsmaßnahmen weniger deutlich. Einige davon verschlechtern die Investitionsbedingungen sogar. Vor allem aber wurde das Steuersystem selbst nicht verbessert: Entscheidungen über Investitionen und ihre Finanzierung, über die Wahl der Rechtsform sowie über die intertemporale Verwendung von Vermögen werden weiterhin verzerrt.

Die budgetären Spielräume könnten deshalb auch zur Beseitigung einiger Systemfehler der gegenwärtigen Besteuerungspraxis genutzt werden. Ein erster Schritt wäre die Abschaffung der gerade verschärften Substanzbesteuerung in der Gewerbesteuer. Darüber hinaus könnte man den Einstieg in eine umfassende Steuerreform angehen, indem ähnlich wie in Belgien, Brasilien oder Neuseeland kalkulatorische Eigenkapitalkosten nach und nach als Betriebsausgabe anerkannt werden. Dies würde Ineffizienzen abbauen und über eine Steigerung der Investitionen ein höheres Wachstum und mehr Beschäftigung generieren.<sup>21</sup>

### Steuerfinanzierung „versicherungs Fremder“ Leistungen

Auch bei der Sozialabgabenbelastung besteht Handlungsbedarf, da sie im kommenden Jahr voraussichtlich auf 40,15% der sozialversicherungspflichtigen Entgelte steigt und damit wieder über der von der Bundesregierung angestrebten 40%-Marke liegt. Zu dieser im internationalen Vergleich hohen Belastung trägt bei, dass „versicherungsfremde“ Leistungen, die

mit dem Versicherungsprinzip von Beitrag und Leistung nichts zu tun haben, über den solidarischen Risikoausgleich hinausgehen und z.B. auf verteilungs-, familien- oder gesundheitspolitischen Zielsetzungen beruhen, in erheblichem Umfang durch Sozialbeiträge finanziert werden.<sup>22</sup> Dies führt zu Allokationsverzerrungen, da gesamtgesellschaftliche Aufgaben durch eine Abgabe finanziert werden, die allein auf das Arbeitseinkommen zu entrichten ist. Dies verteuert den Produktionsfaktor Arbeit erheblich und beeinträchtigt damit die Beschäftigungs- und Wachstumsbedingungen.

Ziel sollte es deshalb sein, die als erforderlich angesehenen „versicherungsfremden“ Leistungen in stärkerem Umfang durch Steuerzuschüsse zu finanzieren, um die Lohnnebenkosten zu senken und Beschäftigungsimpulse auszulösen. Die Steuerfinanzierung „versicherungsfremder“ Leistungen entbindet die Politik aber keineswegs von den notwendigen Reformen innerhalb der Sozialversicherungen.

### Aufstockung investiver Staatsausgaben

Zur Stärkung der Wachstumskräfte sollte auch die Umschichtung von konsumtiven Ausgaben hin zu zukunftsorientierten, das Wirtschaftswachstum stärkenden investiven Aufwendungen für Infrastruktur, für Bildung und Ausbildung sowie für Forschung und Entwicklung beitragen (qualitative Konsolidierung). Der Anteil der staatlichen Investitionen am nominalen BIP, der von 2,8% (1992) auf 1,4% (2004) – das im langfristigen Vergleich niedrigste Niveau – gesunken war, wird zwar in diesem Jahr auf 1,6% steigen. Doch ist dies angesichts des hohen Ersatz- und Modernisierungsbedarfs eher wenig.<sup>23</sup> Auch die Bildungsausgaben

<sup>20</sup> RWI Essen, a.a.O., S. 76 f. Die „Reichensteuer“ ist in dieser Betrachtung nicht berücksichtigt. Sie belegt seit dem Jahr 2007 Einkommen von Ledigen ab 250 000 Euro und von Verheirateten ab 500 000 Euro zusätzlich zum Spitzensteuersatz der Einkommensteuer mit einer Abgabe von 3 Prozentpunkten; auf Gewinneinkünfte wird dieser Zuschlag nicht erhoben.

<sup>21</sup> Vgl. Heidelberger Steuerkreis, RWI Essen: Zinsbereinigte Gewinnsteuer. Ein Vorschlag zur Reform der Unternehmensbesteuerung in Deutschland, Essen, Heidelberg 2006; L. Siemers, D. Zöllner: Das Übergangsmodell der Einfachsteuer: Eine effiziente Unternehmensbesteuerung?, MPRA Paper, Nr. 757, München 2006. Die Vorschläge des Sachverständigenrats für Deutschland und von Keuschnigg für die Schweiz gehen in dieselbe Richtung. Vgl. L. Siemers, D. Zöllner: Change-over within little scope: on the decision neutrality of recent tax reform proposals, RWI Essen und Universität Heidelberg 2008.

<sup>22</sup> Der Sachverständigenrat veranschlagte im Jahresgutachten 2005/06 den Umfang der „versicherungsfremden“ Elemente in den einzelnen Sozialversicherungszweigen auf rund 130 Mrd. Euro; dem standen Bundeszuschüsse an die Sozialversicherung von reichlich 60 Mrd. Euro gegenüber. Das potenzielle Umfinanzierungsvolumen muss aber geringer veranschlagt werden. Der Rat schlägt nur bei der gesetzlichen Renten- und bei der Arbeitslosenversicherung eine höhere Steuerfinanzierung beitragsfinanzierter „versicherungsfremder“ Leistungen vor. Bei der Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung empfiehlt er einen Systemwechsel zu einem Pauschalbeitragssystem; vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/06, Wiesbaden 2005, Zf. 476-528. Auch wurde das Umfinanzierungsvolumen mittlerweile verringert, unter anderem durch den zusätzlichen Bundeszuschuss an die Arbeitslosenversicherung aus der letzten Mehrwertsteueranhebung und die schrittweise Aufstockung des Bundeszuschusses an die Krankenversicherung ab 2008.

<sup>23</sup> Vom Deutschen Institut für Urbanistik wird z.B. der Investitionsbedarf der Gemeinden, auf die rund zwei Drittel der öffentlichen Investitionen entfallen, für die Jahre 2006 bis 2020 auf insgesamt 704 Mrd. Euro veranschlagt; vgl. Deutsches Institut für Urbanistik: Der kommunale Investitionsbedarf 2006 bis 2020, Berlin 2008. Auch wenn man dieser aus kommunaler Sicht abgeleiteten Größenordnung mit einer gewissen Skepsis begegnen sollte, weist dies auf einen immensen Bedarf hin.

wurden trotz der Defizite, die internationale Organisationen dem deutschen Bildungssystem bescheinigen, in jüngerer Zeit in Relation zum BIP nur geringfügig erhöht. Die zusätzlichen Mittel zur Verbesserung der frühkindlichen Betreuungs- und Fördermöglichkeiten<sup>24</sup> sowie die neu eingeführten Maßnahmen für eine verbesserte Aus- und Weiterbildung zielen in die richtige Richtung.<sup>25</sup>

### Fazit

Die Lockerung der Ausgabenpolitik in diesem Jahr ist nicht mit dem Ziel kompatibel, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren und die Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung zu verbessern. Die Bemühungen des Finanzministers, den in der mittelfristigen Finanzplanung beschlossenen Ausgabenanstieg nicht zu überschreiten, sind daher ausdrücklich zu begrüßen. Unsere auf der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung basierende Mittelfristprognose zeigt aber auch, dass mittelfristig steigende Überschüsse im Staatshaushalt erzielt werden, wenn der Konsolidierungskurs grundsätzlich fortgesetzt wird und die Staatsausgaben ab dem Jahr 2009 wieder enger begrenzt werden als derzeit. Damit eröffnen sich budgetäre Spielräume, die nach dem Erreichen eines überschüssigen Staatshaushalts im Jahr 2010 zur Stärkung der Wachstumskräfte genutzt werden sollten.

Wir plädieren für Steuersenkungen.<sup>26</sup> Neben der verfassungsrechtlich gebotenen Ausweitung des Sonderausgabenabzugs für Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge sowie höheren Grund- und Kinderfreibeträgen ist aus unserer Sicht in der nächsten Legislaturperiode zumindest die Vermeidung von „heimlichen“ Steuererhöhungen angezeigt. Aber auch umfassendere Entlastungen sowie eine Aufstockung investiver Staatsausgaben würden die erreichte Konsolidierung nicht gefährden, wenn der Durchsetzungs- und Gestaltungswille vorhanden wäre, um die Staatsausgaben – anders als von uns zugrunde gelegt – so eng zu begrenzen wie im aktuellen Stabilitätsprogramm der Bundesregierung angekündigt.

---

<sup>24</sup> Vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: OECD-Wirtschaftsberichte Deutschland, April 2008.

<sup>25</sup> Vgl. Die Bundesregierung: Aufstieg durch Bildung – Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn, Berlin 2008.

<sup>26</sup> Vgl. auch W. Wiegand: Gewonnene Handlungsspielräume für zukünftige Steuersenkung nutzen, in: ifo Schnelldienst, 60. Jg. (2007), H. 10, S. 3-7.