



Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

IWH-Pressemitteilung 43/2005

SENDESPERRFRIST: 24. November 2005, 15.00 Uhr

SPERRFRIST: 24. November 2005, 17.00 Uhr

Der Koalitionsvertrag aus finanzpolitischer Sicht

Ansprechperson: Kristina van Deuverden (Tel.: 0345/77 53 735)

Halle (Saale), den 23. November 2005

Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale) Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)
Tel.: (0345) 7753-60 Fax: (0345) 7753 820 <http://www.iwh-halle.de>

Der Koalitionsvertrag aus finanzpolitischer Sicht

– Kurzfassung –

Der Koalitionsvertrag liegt vor: komplex und unübersichtlich, mit vielen einzelnen Maßnahmen, die noch der Präzisierung bedürfen. Das Programm zu quantifizieren und die Finanzströme abzuschätzen, die sich daraus ergeben, ist zur Zeit schwierig; offizielle Berechnungen liegen allenfalls für Teilbereiche vor. Gleichwohl wird der Vertrag die Grundlage der Wirtschaftspolitik in den kommenden vier Jahre sein; seine Beurteilung ist mithin schon heute unumgänglich.

Wie ein roter Faden zieht sich die Konsolidierung durch den Koalitionsvertrag, was im Hinblick auf die Lage der öffentlichen Finanzen auch gut zu verstehen ist. Gut 80% der Konsolidierung soll sich über die Einnahmeseite des Staates vollziehen. Zwar ist ein Drittel davon dem Abbau von Steuervergünstigungen zuzuschreiben, der Löwenanteil wird jedoch über die Anhebung der Steuertarife, vor allem der Mehrwertsteuer, erbracht. Die Kürzung von Ausgaben kommt zu kurz und die Vereinbarung bleibt deutlich hinter der Koch/Steinbrück-Liste zurück. Es werden sogar neue Ausnahmetatbestände geschaffen.

Belastet werden durch die Beschlüsse der Regierung nahezu ausschließlich die privaten Haushalte. Die Unternehmen in ihrer Gesamtheit werden an der Konsolidierung kaum beteiligt. Dafür müssen sie aber auch bis zum Jahr 2008 warten, bis eine Reform der Unternehmensbesteuerung durchgeführt werden soll. Der temporären Verbesserung der Abschreibungsbedingungen ist vor al-

lem in internationaler Hinsicht kaum die nötige Signalwirkung zuzutrauen.

Gespart werden soll ferner innerhalb des Staatssektors. Immerhin 10 Mrd. Euro sollen durch Effizienzgewinne und Minderausgaben erwirtschaftet werden.

Die Konsolidierungsmaßnahmen richten sich vor allem auf den Bundeshaushalt. Aber auch Länder und Gemeinden dürfen mit Mehreinnahmen rechnen. Belastet werden allerdings die Sozialversicherungen. Nicht nur, daß die Arbeitslosenversicherung die Mindereinnahmen aufgrund der Beitragssatzsenkung auffangen muß. Problematisch ist vor allem, daß der Bund seine Zuschüsse und auch andere Zahlungen reduziert.

In dem Vertragswerk steht vor allem die Konsolidierung im Vordergrund, auch wenn einige Maßnahmen enthalten sind, die die wirtschaftliche Entwicklung anregen sollen. Drängende strukturelle Probleme werden jedoch in die zweite Hälfte der Legislaturperiode verschoben. Die Reform der Unternehmensbesteuerung, des Finanzföderalismus, des Gesundheitssystems aber auch weitergehende Reformen bei der Arbeitsmarktpolitik sind lediglich angekündigt. Wie und wann hier Maßnahmen umgesetzt werden, wird darüber bestimmen, ob in der Finanzpolitik neue Akzente gesetzt werden können.

Kristina van Deuverden

Der Koalitionsvertrag aus finanzpolitischer Sicht

Schon zu Beginn des Wahlkampfes lagen die Fakten klar auf der Hand. Die haushaltspolitischen Zwänge würden auch nach der Wahl so groß sein, daß eine Regierung – gleich welcher Couleur – bei der Verwirklichung ihrer politischen Vorstellungen durch die finanziellen Rahmenbedingungen stark eingeschränkt wäre. So wundert es nicht, daß sich die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen als roter Faden durch den gesamten Vertrag zieht.

Das umfassende und in kontroversen Auseinandersetzungen geschnürte Programm, das nun vorliegt, besteht aus vielen Einzelheiten – und bei fast allen Punkten mangelt es an einer Präzisierung. Häufig sind nur pauschale Einsparungen vereinbart, offizielle Berechnungen liegen nur für Teilbereiche vor. Damit ist eine Bewertung des Programms auf den ersten Blick nicht möglich. Selbst eine nähere Analyse ist zum jetzigen Zeitpunkt schwierig.

Trotzdem wird im folgenden genau dieser Versuch unternommen. Dazu müssen einzelne Bereiche des Vertrages untersetzt, Maßnahmen identifiziert und unterstellt werden. Um es vorwegzunehmen: eine Deckungsgleichheit war nicht in allen Punkten möglich – ein Hinweis darauf, daß noch nicht alle Einzelmaßnahmen in der Öffentlichkeit diskutiert werden oder darauf, daß das Vertragswerk noch unausgegoren ist. Für die wirtschaftliche Entwicklung in den kommenden Jahren ist die Vereinbarung gleichwohl von grundlegender Bedeutung: Was „kostet“ das Koalitionsprogramm und wie sind diese Kosten über die Zeit verteilt? In welchen Bereichen wird gespart und wo wird mehr ausgegeben? Welche Ebenen oder welche Sozialversicherungen tragen zu den Konsolidierungsbemühungen am meisten bei und wer, die privaten Haushalte oder die Unternehmen, wird die Konsolidierung schließlich finanzieren?

Das Konsolidierungsprogramm

Konsolidierung kann grundsätzlich auf zweierlei Art betrieben werden: über eine Reduktion der Ausgaben oder aber über eine Erhöhung der Einnahmen. Konsolidierung ist dabei kein Ziel an sich. Sie soll eine nachhaltige Finanzpolitik ermöglichen, d. h. die Finanzpolitik soll so ausgestaltet sein, daß sie unter status quo Bedingungen

langfristig aufrechterhalten werden könnte. Dies ist zur Zeit nicht der Fall. Insbesondere wenn die implizite Staatsverschuldung berücksichtigt wird, übersteigt die Tragfähigkeitslücke schnell 300%.¹

Empirische Untersuchungen zeigen, daß unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten Konsolidierung über die Ausgabeseite der über die Einnahmeseite vorzuziehen ist. Der Grund ist vor allem angebotstheoretischer Natur, denn mit Ausgaben und Steuereinnahmen sind verzerrende Effekte verbunden, die das potentielle Wachstum senken. Diese gilt es zu verringern.

Daraus erklärt sich auch, warum im allgemeinen kein Widerspruch zwischen der Forderung nach einer Konsolidierung über die Ausgabeseite und dem Abbau von Steuersubventionen gesehen wird. Letztere erhöhen zwar die Steuereinnahmen, ökonomisch steht aber etwas anderes dahinter. Sie erfüllen den Tatbestand einer Subvention.² Bei ihnen handelt es sich um Markteingriffe, die verzerrend wirken und somit direkt zu Wachstumseinbußen führen. Gerade Subventionen – unabhängig davon, ob sie über die Ausgabe- oder die Einnahmeseite vorgenommen werden – müssen in regelmäßigen Abständen überprüft werden. Konsolidiert man über die Ausgabeseite des Staates, sollten alle Ausgabeposten daraufhin überprüft werden, wo diese Verzerrungen am größten sind und auch, ob das ursprünglich mit ihnen verfolgte Ziel noch zeitgemäß ist. Leider ist dies nicht die Strategie, die das Programm dominiert. Die quantitativ bedeutsamsten Positionen des Koalitions-

¹ Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT: Jahresgutachten 2003/2004 „Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren“, Wiesbaden 2003, S. 270 ff. Für die Berechnung der Tragfähigkeitslücke wird zu der explizit ausgewiesenen Verschuldung des Staates die implizite, d.h. die sich aus eingegangenen Verpflichtungen – beispielsweise im Sozialversicherungssystem – ergebende, hinzu addiert und zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in Relation gesetzt. Untersuchungen dieser Art reagieren ausgesprochen sensitiv auf die unterstellten Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts und des Zinsniveaus.

² In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden einige Steuersubventionen als Finanzhilfen definiert. Das Steueraufkommen der Finanzstatistik wird um diese Beträge erhöht, die Ausgaben auch.

programms sind auf der Einnahmeseite zu finden (vgl. Tabelle 1).³

Bei der Quantifizierung der geplanten Maßnahmen war es in einigen Punkten notwendig, (plausible) Annahmen zugrunde zu legen. Erst seit Anfang dieser Woche sind offizielle Berechnungen für Teilbereiche bekannt. Selbst diese liegen allerdings nur in Auszügen vor. Die getroffenen Annahmen werden weiter unten, wenn sie für die Beurteilung von besonderer Bedeutung sind, näher erläutert. Generell bestand die Schwierigkeit darin, daß das Koalitionsprogramm an einigen Stellen sehr vage bleibt. So wird beispielsweise festgelegt, daß bei der Pendlerpauschale eine Mrd. Euro eingespart werden soll, es wird allerdings nicht gesagt, wie, ob über eine Absenkung des anrechenbaren Betrages pro km oder aber, ob sie – wie hier unterstellt – für Entfernungen unter 20 km komplett gestrichen werden soll.

Auch war es nicht möglich, alle zum Abbau oder zur Einschränkung vorgesehenen Steuersubventionen zu identifizieren. Im Koalitionsvertrag wird für das Jahr 2007 angegeben, daß der Bund wegen des Abbaus von Steuervergünstigungen bereits Minderausgaben in Höhe von 4 Mrd. Euro verzeichnen kann.⁴ Geht man davon aus, daß es sich hierbei um Vergünstigungen bei den Gemeinschaftsteuern handelt und daß diese Ausnahmetatbestände über die Jahre anwachsen, so konnte ein Volumen von 3,5 Mrd. Euro nicht untersetzt werden. Gleichwohl ist diese Summe in die Berechnungen aufgenommen. Dies ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Aufbereitung der finanziellen Auswirkungen des Koalitionsprogramms bestand in der Behandlung von Einmal-Maßnahmen, die letztlich nicht zu strukturellen Verbesserungen in der Finanzplanungsperiode, aber zu deutlichen Effekten in einzelnen Jah-

ren führen. Ähnlich problematisch in der Bewertung war die Behandlung von Maßnahmen, die sich im Vertrag zwar abzeichnen, teilweise auch greifen lassen, wie beispielsweise die kommenden Nullrunden bei der Rentenanpassung. Hier handelt es sich zwar um strukturelle Verbesserungen, die Auswirkungen in der Finanzplanungsperiode sind aber gering oder null. Würden solche Maßnahmen in die Veranschlagung des Finanzvolumens eingehen, so würde das Volumen aufgebläht. In der Tabelle ist im Entstehungsjahr bei solchen Tatbeständen daher eine null angesetzt. Bei der Beurteilung der Zahlen muß dies gleichwohl berücksichtigt werden.⁵

Alles in allem hatte die Untersuchung nicht das Ziel ein Konsolidierungsvolumen von 35 Mrd. Euro nachzubilden. Vielmehr sollten alle Maßnahmen die bekannt oder absehbar sind quantifiziert werden.

Die Maßnahmen im Einzelnen:

Steuereinnahmen

Die Konsolidierung wird vorrangig über die Einnahmeseite angestrebt – mit 80% des Volumens.⁶ Dabei beruhen immerhin 8,5 Mrd. Euro oder 24% des Konsolidierungsvolumens auf dem Abbau von Steuervergünstigungen. Allerdings werden Steuerschlupflöcher nicht nur geschlossen. Trotz der Ineffizienz, die der Investitionsförderung in den neuen Bundesländern mit der Investitionszulage bescheinigt wird,⁷ soll eben dieses Instrument verlängert werden – und auch die Klassifizierung der Handwerkerdienste als „haushaltsnahe Dienstleistungen“ kann nicht ohne weiteres gutgeheißen werden. Zwar kämpfen diese Betriebe mit der Konkurrenz aus der Schattenwirtschaft und hätten an der beabsichtigten Mehrwertsteuererhöhung wohl schwer zu tragen. Daß die privaten Haushalte diese Dienstleistungen (bis zu einer Höchstgrenze von 3000 Euro) nun aber bei ihrer Einkommenssteuer anrechnen können, erscheint bedenklich.

³ Die Tabelle orientiert sich dabei an den im Programm aufgeführten Maßnahmen, in Unterpunkten wurde teilweise auf die Medienberichterstattung zurückgegriffen. Für Teilbereiche liegen erste offizielle Berechnungen wohl seit Anfang der Woche vor. Die Quantifizierung der Maßnahmen beruht auf Schätzungen des IWH und kann somit von offiziellen Prognose abweichen.

⁴ Eine Tabelle des Bundesministeriums der Finanzen, die in Auszügen Anfang der Woche bekannt geworden ist, unterstützt dieses Gesamtvolumen, nimmt aber auch keine Untersetzung vor.

⁵ Es werden keine Privatisierungserlöse berücksichtigt, nur solche Ausgaben, die strukturell auf die Finanzsituation wirken.

⁶ Ohne den Abbau von Steuersubventionen sind es immerhin noch 58%

⁷ Vgl. RAGNITZ, J.: Investitionsförderung in Ostdeutschland ein Reformvorschlag, in: *Wirtschaft im Wandel*, 9/2005, S. 293-295.

Tabelle 1:
Das Konsolidierungsprogramm in Zahlen
- Haushaltsentlastungen (+) und Haushaltsbelastungen (-) in Mrd. Euro gegenüber 2005 -

	Entstehungs- jahr ¹	Rechnungsjahr ²			
		2006	2007	2008	2009
Gebietskörperschaften					
„Reichensteuer“: Anhebung des Spitzensteuersatzes für andere als gewerbliche Einkünfte (ab einem zu versteuernden Einkommen von 250.000 € für Ledige (500.000 € für Verheiratete) von 42 auf 45% zum 01. Januar 2007	0,3		0,1	0,2	0,2
Erbschaftsteuerbefreiung für Unternehmen, wenn dieses mindestens 10 Jahre weitergeführt wird	-0,5		-0,2	-0,3	-0,4
Abschaffung der Eigenheimzulage 01.01.06	6,0	0,2	1,5	3,0	4,5
Pendlerpauschale vom 1. bis zum 20. km entfällt	1,0		0,8	1,0	1,0
Reduzierung des Sparerfreibetrags von 1370 (2740 für Verheiratete) auf 750 (1 500 für Verheiratete) Euro	0,8		0,6	0,8	0,8
Private Veräußerungsgewinne werden mit 20% belastet (Wegfall der Spekulationsfrist)	0,5			0,2	0,3
Abschaffung der Steuersparmodelle zur Verlustverrechnung	2,1			2,1	2,1
Abzug privater Steuerberatungskosten wird eingeschränkt	0,6	0,0	0,2	0,4	0,4
Wegfall der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Schulgeldzahlungen an Privatschulen	0,1		0,0	0,1	0,1
Arbeitszimmer steuerlich nur noch eingeschränkt absetzbar	0,3		0,1	0,2	0,3
Absetzbarkeit von Handwerkerrechnungen bis 3.000 Euro als haushaltsnahe Dienstleistungen	-1,6	-0,4	-1,5	-1,6	-1,7
Begrenzung von Kindergeld und Kinderfreibetrag auf das 25. Lebensjahr (bisher max. 27. Lebensjahr)	0,2		0,2	0,2	0,2
Steuerliche Förderungen der Riester-Rente um eine Immobilienkomponente erweitert	-0,1		-0,1	-0,1	-0,1
Abschaffung des Freibetrags bei Hochzeit und Geburt	0,0		0,0	0,0	0,0
Abschaffung des Freibetrags für Abfindungen und Übergangsgelder	0,5	0,0	0,5	0,5	0,5
Abschaffung der Steuerfreiheit bei Bergmannsprämien	0,2		0,2	0,2	0,2
Rückstellungen für Jubiläumsgeldleistungen	0,7		0,0	0,2	0,7
Abschaffung der degressiven Abschreibung beim Mietwohnungsbau	0,2	0,0	0,1	0,1	0,2
Verlängerung der Investitionszulage für die neuen Bundesländer	-1,8	-0,6	-1,8	-1,8	-1,8
Verbesserung der steuerlichen Abschreibungsbedingungen in den Jahren 2006 und 2007	-4,3	-0,3	-0,9	-1,3	-1,3
Sonstiges (Änderung der Vorratsbewertungsvorschriften, Beseitigung der Steuerfreiheit für Sachbezüge in Form von Vermögensbeteiligungen)	0,3		0,1	0,2	0,3
Abbau von Steuersubventionen ³	3,5		0,7	1,5	2,8
Mehrwertsteuer: Anhebung des Normalsatzes zum 1.01.07 von 16 auf 19 Prozent	17,5		14,2	17,0	18,0
Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug	0,8	0,3	0,6	0,8	0,8
Bei Kleinbetrieben wird bei der Mehrwertsteuer auf die Ist-Versteuerung umgestellt; die Umsatzgrenzen gelten in den neuen Bundesländern weiter und werden in den alten Bundesländern verdoppelt (250 000 Euro)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Anhebung der Versicherungsteuer von 16 auf 19 Prozent	1,5		1,3	1,7	1,5
Steuerbefreiung Biodiesel	1,4		1,0	1,3	1,4

	Entstehungs- jahr ¹	Rechnungsjahr ²			
		2006	2007	2008	2009
Förderung des Einbaus von Rußfiltern und Strafsteuer für Neuwagen ohne Filter	0,0			0,0	0,0
Korrekturen bei Regionalisierungsmitteln, der Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Wirtschaftsförderung“ und im Bereich der Landwirtschaft	1,4		1,0	1,2	1,4
Einsparungen in der Öffentlichen Verwaltung	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Ausbau und Erhalt des Bundesverkehrswegenetzes und weitere Verkehrsinvestitionen	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Zulage für die Erhöhung der Energieeffizienz von Gebäuden (Mietwohnungsbau)	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Einführung eines einkommenunabhängigen Elterngeldes	-1,1		-1,1	-1,1	-1,1
Ausweitung des Kinderzuschlags von 140 € auf 200 000	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Senkung der Rentenversicherungsbeiträge für Bezieher von ALG II	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Kürzung der Schonvermögen bei ALG II Bezug	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Geringere Leistungen unter 25-jährige ALG II Bezieher (davon 0,5 über die Wiedereinführung der finanziellen Einstandspflicht der Eltern und 0,1 durch strengere Vorschriften für den Bezug einer Erstwohnung)	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Mißbrauchbekämpfung bei Bezug von ALG II	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Einheitliches ALG II in Ost und West	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
Wegfall des Bundeszuschusses an die gesetzliche Krankenversicherung (GKV)	4,2		2,6	4,2	4,2
Dynamisierung des Bundeszuschusses an die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) wird gestoppt	0,6		0,6	0,6	0,6
Sozialversicherungen					
Die Grenze für die Sozialbeitragspflicht bei Zuschlägen für Sonntags-, Nachtschicht- und Feiertagsarbeit wird von 50 auf 25 € pro Stunde gesenkt	0,3		0,3	0,3	0,3
Geringere Beitragseinnahmen der GRV für ALG II Bezieher	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
Anhebung des Beitragssatzes zur GRV zum 1. Januar 2007 um 0,4 Prozentpunkte	3,8		3,8	3,9	4,0
Absenkung des Bundeszuschusses an die GRV	-0,6		-0,6	-0,6	-0,6
„Nachholen“ des Nachhaltigkeitsfaktors bei der Rentenanpassung	0,0 ⁴			0,5	1,5
Abbau des Bundeszuschusses an die GKV	-4,2		-2,6	-4,2	-4,2
Einsparungen bei der GKV durch preisliche Maßnahmen bei den Arzneimitteln	2,0	1,5	2,0	2,0	2,0
Geringere Kostenerstattungen bei der Beihilfe	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Änderung des Arbeitsgesetzes erst 2007 (EuGH-Urteil)	0,0 ⁵	1,0			
Zusätzliche Kosten der GKV durch die Anhebung der Mehrwertsteuer	-0,8		-0,8	-0,8	-0,8
Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 2 Prozentpunkte	-13,0		-13,0	-13,1	-13,2
Effizienzgewinne der Bundesagentur für Arbeit	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
Verlängerung der Ich-AG's bis Mitte 2006, danach Zusammenlegung mit Überbrückungsgeld: Förderung für Existenzgründer	0,0	0,0			
Zahl der PSA wird bereits 2006 grundlegend reduziert	-0,0	-0,0			
Zur Förderung älterer Arbeitnehmer wird eine Vielzahl von Maßnahmen verlängert	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Saldo	33,8	12,6	20,8	29,4	36,0

1 Der Betrag im Entstehungsjahr bezeichnet den Umfang der Maßnahmen im ersten Jahr der vollen Wirksamkeit. – 2 Der Betrag im Rechnungsjahr ist der mit der Maßnahme im jeweiligen Kalenderjahr verbundene Finanzierungsstrom. – 3 Diese Steuerausnahmetatbestände konnten nicht genau unteretzt werden. – 4 Da die Nachholwirkung vor allem nach Ende des Finanzplanungszeitraumes eintritt, ist für das Entstehungsjahr eine null unterstellt; das Volumen der Maßnahme dürfte allerdings 5 Mrd. Euro betragen. – 5 Da es sich bei dieser Maßnahme um einen Einmal-Effekt handelt, ist im Entstehungsjahr eine null unterstellt. – Abweichungen in den Zahlen durch Runden; Finanzvolumen in den Jahren mit 0,0 gerundet.

Quellen: Koalitionsvertrag, Berechnungen des IWH.

Anders als bei der Beschäftigung einer Haushaltshilfe, ist der Private hier nicht der Arbeitgeber; es wird regulär eine Dienstleistung bei einem Selbständigen gekauft. Die damit verbundene Ausgabe ist weder zur Einkommenserzielung notwendig, noch wird hiermit die steuerliche Leistungsfähigkeit gemindert – beides Gründe, warum eine Ausgabe steuerlich anzuerkennen ist. Die Berücksichtigung von Handwerkerdienstleistungen in dieser Art und Weise ist schlicht systemfremd und öffnet ein neues Schlupfloch. Darüber hinaus dürfte dieser Eingriff höchst verzerrend sein, denn für das Handwerk wird sich diese Regelung zu einem Wachstumsmotor entwickeln, und es besteht die Gefahr, daß hier Ressourcen gebunden wären, die in einer anderen Verwendung zu einem höheren potentiellen Wachstum beigetragen hätten.⁸ Es kann nicht bestritten werden, daß die Lage des Handwerks schwierig ist. Es konkurriert direkt mit Dienstleistungen, die „schwarz“ erbracht werden. Diese Dienstleistungen sind nicht mit Mehrwertsteuer belastet. Allerdings sind es wohl eher die Arbeitskosten, die Handwerkerstunden verteuern. Auch hier ist es die Höhe der Lohnnebenkosten, die letztlich Probleme verursacht, nicht der Tatbestand, daß eine für den privaten Konsum bestimmte Dienstleistung mit Mehrwertsteuer belastet wird.⁹

Bei vielen Steuersubventionen geht der Abbau nicht so weit, wie es wünschenswert gewesen wäre. So ist man übereingekommen, die Pendlerpauschale um 1 Mrd. Euro abzubauen.¹⁰ Bei einem Volumen von 4 Mrd. Euro wäre ein höheres Einsparvolumen denkbar gewesen.¹¹ Immerhin hat

man sich dazu entschlossen, die Eigenheimzulage ab dem 1. Januar 2006 abzuschaffen. Hier zeigt sich allerdings am deutlichsten der Nachteil, den der Abbau von Steuersubventionen für die Haushaltskonsolidierung hat. Die damit verbundene Entlastung wächst erst mit den Jahren an, zu Beginn ist der Spareffekt gering. Die Abschaffung der Eigenheimzulage erbringt im ersten Jahr nur 200 Mio. Euro, erst nach gut acht Jahren wird das Einsparpotential von 6 Mrd. Euro auch erreicht.

Alles in allem bleiben die Ansätze weit hinter der Liste zurück, die der Finanzminister, als damaliger Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen zusammen mit seinem hessischen Amtskollegen aufgestellt hat. Für einen weitergehenden Abbau fehlte wohl der politische Konsens. Aus diesem politökonomischen Grund hätte sich in einer solchen Lage immerhin noch die Alternative angeboten, auf die sogenannte Rasenmähermethode zurückzugreifen. Bei dieser werden alle Subventionen jährlich um einen bestimmten Prozentsatz abgeschmolzen. Auch wenn diese Methode nicht optimal ist, wäre ihr Ergebnis dem Ist-Zustand vorzuziehen.

Der Löwenanteil der Konsolidierung wird aber durch die Anhebung von Steuersätzen erreicht. Den geringsten Teil erbringt dabei die sogenannte „Reichensteuer“. Die Koalitionspartner haben sich darauf verständigt, Einkünfte, die nicht aus dem Betreiben eines Gewerbebetriebes stammen, und eine Höhe von 250 000 Euro für Ledige bzw. 500 000 Euro für Verheiratete übersteigen, mit einer um drei Prozentpunkte höheren Einkommenssteuer zu belasten. Berücksichtigt man den Solidaritätszuschlag, der für eine ursprünglich temporäre Sondersteuer mit nahezu 15 Jahren nun auch schon eine beachtliche Lebensdauer aufweist, so sind diese Einkünfte in der Spitze wieder mit 47% belastet. Dieses Signal geht eindeutig in die falsche Richtung, denn die politische und ökonomische Debatte ist zur Zeit durch die Notwendigkeit von Steuersenkungen geprägt. Außer dem Imageschaden ist von der Steuererhöhung allerdings nicht viel zu erwarten – die Steuerbemessungsgrundlage ist gering. Berücksichtigt man ferner, daß die Kenntnis des Steuerrechts in diesen Einkommensklassen überdurchschnittlich gut sein dürfte, so muß zudem mit Ausweichreaktionen gerechnet werden. Die steuerlichen Mehreinnahmen dürften

⁸ Dies gilt selbst dann wenn die Nachfrage konstant bleibt. Sollte sich diese nachfolgend sogar zurückbilden, können die Konsequenzen gravierend sein. Im Gefolge der Vereinigung wuchs die Bauwirtschaft zu stark an. Der daraus folgenden und seit Mitte der neunziger Jahre anhaltenden Schrumpfung wird eine deutliche Mitschuld an der Wachstumsschwäche in Deutschland zugeschrieben.

⁹ Wie weiter unten ausgeführt wird, kommt die Kürzung der Lohnnebenkosten allerdings zu kurz.

¹⁰ Bei der Pendlerpauschale legt der Koalitionsvertrag fest, daß sie um 1 Mrd. Euro gekürzt werden soll. Der Vertrag legt aber nicht fest, wie dies geschehen soll, ob die Pauschale also für die ersten 20 km vollständig entfallen wird, oder aber je km ein anderer Cent-Betrag gewährt wird. Hier ist die erste Variante unterstellt.

¹¹ Allerdings würde eine solche Maßnahme dünnbesiedelte Flächenländer – und somit die neuen Bundesländer – stärker belasten.

kaum zu Buche schlagen; sie werden hier auf 300 Mio. Euro geschätzt.

Vielfach ist in der Vergangenheit eine Erhöhung der Mehrwertsteuer diskutiert worden – vor allem von Seiten der Wissenschaft. Diese ist aber nie isoliert gefordert worden. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer sollte in diesen Vorschlägen immer zu einer Umfinanzierung des Steuer- und Abgabensystems genutzt werden, um das wirtschaftliche Wachstum anzuregen. Die Politik knüpft nun daran an. Sie senkt die Lohnnebenkosten und finanziert einen Prozentpunkt dieser geringeren Belastung aus der Steueranhebung. Die Mehrwertsteuer wird allerdings um deutlich mehr erhöht, d.h. zwei Drittel der in die Planungen eingehenden Steuermehreinnahmen dienen dem Stopfen von Haushaltslöchern – und dies obwohl es absehbar ist, dass die Beitragssätze bereits innerhalb der Finanzplanungsperiode unter Druck geraten.

Außerdem muß in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden, daß die Konjunktur in Deutschland seit einigen Jahren lahmt. Dabei ist der private Konsum das Sorgenkind. Gerade dieser ist allerdings die Bemessungsgrundlage für die Mehrwertsteuer. Wird die Erhöhung nun – wie es steuertheoretisch der Fall sein sollte – voll überwältzt, würden die privaten Haushalte mit 24 Mrd. Euro belastet. Der private Konsum wird damit kaum zu einer konjunkturellen Erholung beitragen können. In der aktuellen wirtschaftlichen Lage ist von einer vollständigen Überwälzung aber auch nicht auszugehen. In der hier vorgelegten Berechnung ist unterstellt, daß die Unternehmen gut die Hälfte der Steuermehrbelastung an ihre Kunden weitergeben können. Auf dieser Berechnungsgrundlage belaufen sich die Steuermehreinnahmen oder die Belastung der privaten Haushalte auf 17½ Mrd. Euro.

Die Mehrwertsteuer ist eine Gemeinschaftsteuer, d.h. ihr Aufkommen fließt allen Ebenen zu. Eine politische Mehrheit, diese Steuer in Zeiten klammer Kassen zu erhöhen, dürfte sich relativ leicht finden.¹² Allerdings muß gerade die Verteilung des Steueraufkommens bei der jetzigen Maß-

¹² Dies gilt umso mehr, wenn die personelle Zusammensetzung in den Koalitionsverhandlungen berücksichtigt wird. Neben designierten Ministern und Fraktionschefs waren es vor allem Länderministerpräsidenten, die den Vertrag erarbeiteten.

nahme besonders beachtet werden. Ein Prozentpunkt aus der Mehrwertsteuererhöhung geht vorab an den Bund, denn damit soll die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Hierfür ist ein Volumen von knapp 8 Mrd. Euro notwendig. Geht man davon aus, daß diese 8 Mrd. aus der Verteilungsmasse herausgenommen werden, daß die restlichen Einnahmen nach dem althergebrachten Schlüssel verteilt werden und daß die Steuermehreinnahmen sich auf lediglich 17½ Mrd. Euro belaufen, so werden die Mehreinnahmen von Bund und Ländern lediglich jeweils gut 4 Mrd. Euro betragen.

Die von Wirtschaft und Wissenschaft dringend geforderte Unternehmensteuerreform wird hingegen auf das Jahr 2008 verschoben – obgleich eine solide Umsetzung mit einiger Anstrengung auch schon im Jahr 2007 denkbar gewesen wäre. Um die Unternehmen schon heute zu entlasten, soll – wie bereits beim Job-Gipfel beschlossen – die Erbschaftsteuer entfallen, wenn der Betrieb zehn Jahre weitergeführt wird. Außerdem sollen die Abschreibungsbedingungen temporär verbessert werden. Steuerliche Abschreibungsbedingungen sollten indes so gestaltet sein, daß sie der ökonomischen Abnutzung von Investitionen entsprechen. Wenn allerdings die steuerlichen Abschreibungen der ökonomischen Abnutzung entsprechen, dann gibt es keinen Grund, sie zu ändern; wenn sie dies nicht tun, keinen Grund die Änderung nach zwei Jahren wieder zurück zu nehmen. Mit Blick auf die internationale Standortkonkurrenz wird die Erhöhung der Abschreibungsbedingungen kaum zu Verbesserungen führen. Hier haben die Steuersätze, nicht die Durchlässigkeit der Steuerbemessungsgrundlage, Signalwirkung.

Staatsausgaben

Die Ausgaben der Gebietskörperschaften tragen lediglich gut 5% zum Konsolidierungsvolumen bei.¹³ Darin ist auch ein Abbau von Subventionen enthalten. Der Koalitionsvertrag sieht vor, bei den Regionalisierungsmitteln, der Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Wirtschaftsförderung“ sowie der Landwirtschaft Einsparungen von insgesamt 1,4

¹³ Berücksichtigt man hier – was ökonomisch geboten ist – auch den Abbau der Steuersubventionen, so steigt der Anteil auf 35½%.

Tabelle 2:

Auswirkungen des Koalitionsvertrages auf die staatlichen Ebenen

- Haushaltsentlastungen (+) und Haushaltsbelastungen (-) in Mrd. Euro gegenüber 2005 -

	Entstehungsjahr
Bund	28,6
Länder	8,9
Gemeinden	2,1
Gebietskörperschaften	39,6
Gesetzliche Rentenversicherung	2,1
Gesetzliche Krankenversicherung	-3,8
Arbeitslosenversicherung	-4,1
Sozialversicherungen	-5,8
<i>Summe</i>	33,8

Angaben: Entstehungsjahr. – Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß die Koalition bekräftigt hat, daß die Kommunen in jedem Fall um 2,5 Mrd. Euro entlastet werden sollen. – Abweichungen in den Summen durch Runden.

Quellen: Koalitionsvertrag; Berechnungen des IWH

Mrd. Euro vorzunehmen. Von der Verwaltung wird – bei einem Gesamtbudget von 15 Mrd. Euro – eine pauschale Einsparung von 1 Mrd. verlangt.¹⁴ Weiterhin werden die konsumtiven Ausgaben durch Kürzungen der Bundesausgaben im Zusammenhang mit „Hartz IV“ gesenkt. Der Bundeshaushalt des Jahres 2005 verzeichnete hier eine Ausgabenexplosion. Dabei ist ein Teil dieser Mehrausgaben sicherlich der hohen Zahl von Bedarfsgemeinschaften zuzuschreiben. Dies war politisch nicht gewollt, und eine gewisse Mißbrauchswahrscheinlichkeit nicht ausgeschlossen werden, denn für einige Bezieher von ALG II ist es finanziell lohnend, einen eigenen Hausstand zu gründen. Dies gilt nicht nur für Bezieher, die mit einem Lebenspartner zusammenleben, sondern auch für Empfänger unter 25 Jahren, die einen eigenen Hausstand gründeten.¹⁵ Bei diesen Tatbeständen soll nun angesetzt werden.¹⁶ Die Ausgaben für

¹⁴ Hierunter werden bei der Quantifizierung auch die Verlängerung der Wochenarbeitszeit für die Bundesbeamten, der Abbau von Sonderzahlungen sowie die Einsparungen des Bundes bei der Beihilfe subsummiert.

¹⁵ In der Tat ist es nur schwer zu vermitteln, warum die Eltern von Studenten für diese aufkommen müssen, die Eltern von ALG-II Empfängern aber nicht.

¹⁶ Nach Presseberichten ist es wahrscheinlich, daß die angeführten Maßnahmen erst zur Jahresmitte in Kraft treten

Empfänger von ALG II sollen aber noch durch eine andere Maßnahmen reduziert werden. So werden die Rentenversicherungsbeiträge für diese Personengruppe gesenkt, um 1,5 Mrd. Zwar sind die Sozialversicherungsbeiträge, die erstmalig für jene Personen entrichtet werden, die zuvor Sozialhilfe bezogen, ein entscheidender Grund für die Kostenexplosion im Bundeshaushalt. Allerdings trifft diese Maßnahme die Rentenversicherung auf der Einnahmeseite und verschärft hier die finanzielle Schieflage.¹⁷ In welchem Umfang die einzelnen Ebenen des Staates und die Sozialversicherungen an den Maßnahmen im Koalitionsvertrag beteiligt werden, ist Tabelle 2 zu entnehmen.

Sozialversicherungen

Bei den Sozialversicherungen sind zum einen Ausgabenkürzungen vorgesehen. So werden die kommenden Jahre bei der Rentenversicherung dadurch geprägt sein, daß die Rentenanpassung ausbleibt. Der Grund ist, daß die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors, die in den Jahren 2004 und 2005 ausgesetzt wurde, nachgeholt werden soll.¹⁸

Ein wichtiges Signal ist auch die Festlegung, daß das gesetzliche Renteneintrittsalter schrittweise von 65 auf 67 Jahren angehoben werden soll. Allerdings soll dies erst ab 2012 beginnen und im Jahre 2035 abgeschlossen sein. Diese Maßnahme wird für sich genommen die Lohnnebenkosten um einen Prozentpunkt senken. Allerdings sollen Versicherte mit mindestens 45 Versicherungsjahren auch weiterhin mit 65 Jahren in den Ruhestand gehen können. Damit wird das Einsparpotential halbiert. Für den Fall, daß das effektive Rentenein-

können. In diesem Fall wären die angesetzten Beträge im Jahr 2006 (Tabelle 1) zu halbieren.

¹⁷ Da den geringeren Beiträgen allerdings in der Zukunft auch geringere Ausgaben der Rentenkasse gegenüberstehen werden, ist dies über die Zeitachse gesehen ein Null-Summenspiel; die Entlastung in Tabelle 1 gilt damit streng genommen nur für die Finanzplanungsperiode.

¹⁸ Der Nachhaltigkeitsfaktor soll dafür sorgen, daß nicht nur die Beitragszahler sondern auch die Rentner an den Belastungen aufgrund der demographischen Entwicklung beteiligt werden; die Renten steigen um weniger. Gleichzeitig wurde eine Sicherheitsklausel eingeführt, die Rentenkürzungen vermeidet. In den Jahren 2004 und 2005 waren die der Rentenanpassung zu Grunde liegenden Gehaltssteigerungen so gering, daß sich eben eine solche Rentenkürzung ergeben hätte. Die vermiedene Senkung soll nun in Folgejahren nachgeholt werden.

trittsalter nicht ebenfalls erhöht werden kann, bleibt die Anhebung des gesetzlichen allerdings ohne Bedeutung.

Auf der Einnahmeseite ist vor allem von Bedeutung, daß der Bund seine Zahlungen an die Rentenversicherung reduzieren will. Zum einen überweist der Bund geringere Rentenbeiträge für die Empfänger von ALG II. Zum anderen ist auch eine Kürzung des Bundeszuschusses im Gespräch. Der Koalitionsvertrag sagt hierzu: „Die Dynamik der Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt an die Gesetzliche Rentenversicherung wird gestoppt.“¹⁹

Die Dynamik entsteht beim Bundeszuschuß allerdings vor allem dadurch, daß bei jeder Erhöhung des Beitragssatzes der Bundeszuschuß automatisch angehoben wird – und zwar um 20% der Belastung, die die Versicherten trifft. Dieser Automatismus war eingeführt worden, damit nicht nur der Kreis der Versicherten die Lasten der alternden Gesellschaft tragen muß, sondern auch der Steuerzahler und damit die ganze Gesellschaft. In den Berechnungen ist die sich aus einer solchen Entkopplung ergebende Belastung in Höhe von 0,6 Mrd. Euro enthalten, auch wenn der Finanzminister bereits angekündigt hat, daß nicht diese Dynamisierung aufgegeben werden soll. Alternativ kann die Vereinbarung im Koalitionsvertrag dahingehend gedeutet werden, daß die bisher in der mittelfristigen Finanzplanung angelegte jährliche Erhöhung um ca. 500 Mio. Euro in Zukunft entfallen wird. Für die hier vorliegende Untersuchung ist der Unterschied nicht groß. Allerdings bedeutet dies, daß der Bund an den Ausgabensteigerungen der Rentenversicherung in Zukunft erst dann teilhaben wird, wenn sie zu einer Beitragserhöhung geführt haben.

Alles in allem ist die Finanzsituation in der Gesetzlichen Rentenversicherung angespannt. Die wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre, intensiviert durch den anteilmäßigen Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse, macht eine Anhebung des Beitragssatzes im Jahr 2007 unumgänglich.²⁰ Die Finanz-

verschiebungen vom Bund auf die Rentenversicherung tragen dafür die Mitverantwortung.

Die Gesetzliche Krankenversicherung ist in einer ähnlich dramatischen Lage. Zwar hat die vorerst letzte Gesundheitsreform zu deutlichen Einsparungen im vergangenen Jahr geführt, aber in der zweiten Hälfte dieses Jahres werden die Krankenversicherungen schon wieder mit einem Minus abschließen. Einsparungen sind unumgänglich.²¹ Geboten ist jedoch eine grundlegende Reform des Gesundheitssystems. Die Erarbeitung einer Gesundheitsreform soll denn auch im kommenden Jahr auf der Tagesordnung stehen. Kurzfristig sind Einsparungen in Höhe von 2 Mrd. Euro geplant, die darüber aufgebracht werden sollen, daß die Ausgaben für Medikamente durch preisliche Maßnahmen begrenzt werden. Außerdem wird die Gültigkeit des alten Arbeitsrechts, das nach einem Urteil des EuGH nachzubessern ist, um ein Jahr verlängert.²² Die damit verbundenen Einsparungen wiegen die Belastungen der Krankenkassen jedoch nicht auf. Zum einen wird der Bund den steuerfinanzierten Zuschuß an die Krankenversicherung nach und nach streichen. Zum anderen werden die Kassen über die Mehrwertsteuererhöhung belastet werden. Ein Anstieg des Beitragssatzes im Jahr 2007 ist absehbar.

Auch bei der Gesetzlichen Pflegeversicherung ist die finanzielle Lage nicht rosig. Seit einigen Jahren schließt sie defizitär ab. Allerdings konnte sie in ihrer Anfangsphase Überschüsse aufbauen, die noch nicht aufgezehrt sind. Da sich die Lage in naher Zukunft allerdings zuspitzen wird, besteht auch hier dringender Handlungsbedarf. Die Koalitionäre haben sich darauf geeinigt, daß ein Finanzausgleich zwischen der privaten und der gesetzlichen Pflegeversicherung eingeführt werden soll; dies wird vor allem damit begründet, daß die Leistungen beider Versicherungen identisch sind. Außerdem soll auch hier der Wettbewerb dadurch in-

vereinbamt, so daß die Finanzsituation aller Sozialversicherungszweige temporär entspannt ist.

²¹ Mit den Maßnahmen der letzten Gesundheitsreform sollte der durchschnittliche Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung auf 13,6 Prozent gesenkt werden. Die Kassen zogen es aber vor, den Schuldenabbau schneller als gefordert durchzuführen; die Beitragssätze sind lediglich drei Zehntel niedriger als zuvor.

²² Nach einem Urteil des EuGH muss die Anerkennung von Bereitschaftszeiten bei Ärzten geändert werden.

¹⁹ Koalitionsvertrag, S. 68.

²⁰ Mit Blick auf die Finanzsituation der Sozialversicherungen ist Mitte dieses Jahres beschlossen worden, daß die Unternehmen die Beiträge zur Sozialversicherung in Zukunft zwei Wochen früher überweisen müssen. Durch diese technische Umstellung werden im Jahr 2006 13 Monatsbeiträge

tensiviert werden, daß die Versicherten im Falle eines Wechsels ihre Altersrückstellungen mitnehmen können. Zu Mehrausgaben wird es auch kommen, da eine Indexierung der Pflegeversicherungsleistungen vorgesehen ist; sie sollen mit der Inflationsrate zunehmen. Eine Quantifizierung dieser Maßnahmen erfolgte hier nicht, denn diese Umstrukturierungen sind schwer zu greifen.

Einzig bei der Arbeitslosenversicherung gibt die finanzielle Lage zur Zeit keinen Anlaß zur Besorgnis. Die Umstrukturierung nimmt Formen an, und die Bundesanstalt für Arbeit (BA) erwirtschaftet zunehmend Effizienzgewinne. Der Bundeszuschuß wird im kommenden Jahr bei null liegen und die BA wird darüber hinaus einen Aussteuerungsbeitrag an den Bund in Höhe von 7 Mrd. Euro leisten.²³ Aufgrund der Effizienzsteigerungen hält auch die BA eine Senkung des Beitragssatzes für möglich. Sie sieht allerdings nur einen Spielraum von einem $\frac{3}{4}$ Prozentpunkt. Nach dem Koalitionsvertrag soll hingegen ein Prozentpunkt der Beitragssatzsenkung erwirtschaftet werden.²⁴ Gleichzeitig werden an anderer Stelle im Koalitionsvertrag weitere 2 Mrd. Euro aus Effizienzgewinnen der BA einkalkuliert. Einen Puffer hat die Bundesanstalt damit nicht mehr; im Gegenteil, für das Jahr 2007 zeichnet sich durch diese Maßnahmen ein Defizit von 4 Mrd. Euro ab. Dann wäre der Bund in der Pflicht.²⁵

Tabelle 3 faßt das Koalitionsprogramm nach Kategorien zusammen. Noch einmal wird deutlich, daß die Konsolidierung vorrangig über die Einnahmeseite erfolgt. Die Konsolidierung über die Ausgabeseite ist nachrangig.

²³ Seit Beginn des Jahres 2005 muß die BA für jeden Arbeitslosen, der von ALG I in ALG II wechselt, eine „Strafe“ an den Bund zahlen, weil sie diesen Arbeitslosen nicht erfolgreich vermitteln konnte. So sollen Anreize gesetzt werden. Letztlich hat diese Regelung allerdings zur Folge, daß der Kreis der Versicherten den Bundeshaushalt mitfinanziert.

²⁴ Ein weiterer Prozentpunkt der Beitragssatzsenkung soll durch Mittel aus der Mehrwertsteuererhöhung finanziert werden.

²⁵ Bei der Bundesanstalt für Arbeit ist der Bund zur Deckung der Defizite verpflichtet.

Tabelle 3:

Koalitionsvertrag nach Kategorien¹

- Haushaltsentlastungen (+) und Haushaltsbelastungen (-) in Mrd. Euro gegenüber 2005 -

	Entstehungs- jahr
Anhebung von Steuersätzen	20,3
Abbau von Steuervergünstigungen	9,0
Ausgabensenkungen bei Gebietskörperschaften	4,4
Bundeszuschüsse	4,6
Sozialbeiträge	-10,4
Rest	5,9
Summe	33,8

¹ Die Angaben beziehen sich auf das Entstehungsjahr.

Quellen: Koalitionsvertrag; Berechnungen des IWH

Vorläufige Bewertung

Die hier vorgenommenen Berechnungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Da der Koalitionsvertrag an vielen Stellen vage bleibt, ist dies derzeit nicht möglich. Diese Unsicherheitsmarge muß bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden. Dennoch lassen sich einige Schlüsse ziehen:

- Der größte Teil der Konsolidierung erfolgt über die Einnahmeseite.
- Die aus den Steuererhöhungen zu erwartenden Mehreinnahmen liegen unter den in der Öffentlichkeit gehandelten Größenordnungen.
- Der Abbau von Steuervergünstigungen und Subventionen bleibt weit hinter der Koch/Steinbrück-Liste zurück.
- Die Ausgabeersparungen sind nicht ausreichend. Allerdings werden auch keine investiven Ausgaben gestrichen. Der Abbau findet im richtigen Bereich, im konsumtiven statt.
- Die Sozialversicherungen werden durch die einzelnen Maßnahmen belastet; der Bundeshaushalt wird deutlich, Länder und Gemeinden leicht entlastet.
- Die Lohnzusatzkosten werden zwar beschnitten. Diese Reduzierung ist allerdings unzureichend. So wird bei der Gesetzlichen Rentenversicherung eine Anhebung des Beitragssatzes um vier Zehntel bereits eingeplant. Bei der Krankenversicherung und bei der Arbeitslosenversicherung zeichnen sich aus heutiger Sicht

Tabelle 4:

Belastung nach Wirtschaftssubjekten

- Haushaltsentlastungen (+) und Haushaltsbelastungen (-) in Mrd. Euro gegenüber 2005 -

	Entstehungsjahr ¹	Rechnungsjahr ²			
		2006	2007	2008	2009
Private Haushalte	28,1	7,3	17,9	23,0	26,5
Unternehmen	-3,2	0,2	-3,2	-2,1	-0,6
Summe	24,9	7,5	14,7	20,8	25,9
Einsparungen im Staatssektor ³	8,9	5,1	6,1	9,6	10,1

¹ Der Betrag im Entstehungsjahr bezeichnet den Umfang der Maßnahmen im ersten Jahr der vollen Wirksamkeit. – ² Der Betrag im Rechnungsjahr ist der mit der Maßnahme im jeweiligen Kalenderjahr verbundene Finanzierungsstrom. – ³ Hierbei handelt es sich um beabsichtigte Einsparungen und globale Minderausgaben. – Abweichungen in der Summe durch Rundungen.

Quellen: Koalitionsvertrag; Berechnungen des IWH

Engpässe ab. Eine dauerhafte Senkung der Lohnzusatzkosten unter 40% kann nicht erreicht werden.²⁶

- Die Konsolidierung wird in der Summe nahezu ausschließlich von den privaten Haushalten finanziert. Die Unternehmen werden hingegen entlastet, vor allem durch die befristete Verbesserung der Abschreibungsbedingungen. Läuft dieser Effekt aus, so werden auch sie in mittlerer Frist an den Lasten teilhaben.
- Die aufgezeigten Auswirkungen der Konsolidierung sind an den Wirkungen ausgerichtet, die die Maßnahmen auf die Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben haben. Will man die konjunkturellen Wirkungen der Konsolidierung beurteilen, müssen andere Überlegungen angestellt werden. Die privaten Haushalte werden bereits im kommenden Jahr belastet, vor allem durch die beabsichtigten Einsparungen des Bundes im Zusammenhang mit Hartz IV. Gelingt es der Politik, diese wie geplant zum 1. Januar 2006 umzusetzen, ergeben sich für ihn Einsparungen in Höhe von 3,8 Mrd. Euro. Dies trifft die privaten Haushalte zwar in voller Höhe, konjunkturell werden die geringeren Überweisungen, die der Bund an die

Rentenversicherung leisten wird, aber nicht wirksam. Andere Maßnahmen setzen an den Einkommen der privaten Haushalte an. Ihre Belastung liegt aus konjunktureller Sicht bei 5½ Mrd. Euro.

Trotzdem wird der private Konsum im Jahr 2006 zunehmen. Die für das Jahr 2007 angekündigte Mehrwertsteuererhöhung wird zu vorgezogenen Käufen führen. Im Jahr darauf werden diese Käufe dann fehlen; vor allem zu Beginn des Jahres dürfte der private Konsum merklich nachlassen. Zwar werden die verfügbaren Einkommen im Jahr 2007 zunehmen, denn die Beiträge zu den Sozialversicherungen werden per saldo zurückgehen;²⁷ diese Entlastung wird von der Steuererhöhung aber überkompensiert.

Die Investitionen der Unternehmen werden im kommenden Jahr einen Impuls über die Verbesserung der Abschreibungsbedingungen erhalten. Hinzu kommt die Verlängerung der Investitionszulage. Diese positiven Effekte wirken auch im Jahr 2007. Dem wirkt dann allerdings der Nachfrageausfall aufgrund des schwächelnden privaten Konsums entgegen.

Insgesamt wird die Koalitionsvereinbarung also im Jahr 2006 zu einem höheren Anstieg des Bruttoinlandsprodukts beitragen. Im Jahr darauf sind die Impulse kontraktiv. Ob es bei einer konjunkturellen Delle bleibt oder sich diese

²⁶ Dies gilt unabhängig von der Debatte darum, daß der kumulierte Beitragssatz auch nach den Plänen der Regierung nicht unter 40% sinke. Hierhinter verbirgt sich die Tatsache, daß die Sozialversicherungsbeiträge nicht mehr paritätisch von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert werden (höherer Beitrag für Kinderlose bei der Pflegeversicherung, Zahnersatzausgliederung bei der Gesetzlichen Krankenversicherung).

²⁷ Dies gilt selbst dann, wenn die Gesetzlichen Krankenversicherungen bereits auf Beitragserhöhungen zurückgreifen müssen.

Tabelle 5:
Ausgewählte Ankündigungen

<p>Das Unternehmensteuerrecht soll zum 01. Januar 2008 reformiert werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grundsatzentscheidung zwischen der synthetischen und der dualen Einkommensbesteuerung, • Erarbeitung einer einheitlichen konsolidierten Bemessungsgrundlage auf Ebene der EU, • Schaffung eines modernen, wettbewerbsfähigen Steuerrechts; <p>die Besteuerung von Kapitalerträgen und Veräußerungsgewinnen soll innerhalb der Legislaturperiode geregelt werden;</p> <p>Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs, Einführung des „Reverse-Charge“-Modells;</p> <p>eine am Schadstoffausstoß orientiert KfZ-Steuer soll geschaffen werden, um Anreize zu setzen;</p> <p>Straßenverkehrsgütergewerbe soll bei der LKW-Maut entlastet werden; dazu muss das Mauterstattungsverfahren gegenüber der EU vorangebracht werden;</p> <p>Grundlegende Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktförderung ab dem Jahr 2007;</p> <p>im Jahr 2006 soll eine große Strukturreform für die Gesetzliche Krankenversicherung erarbeitet werden.</p>

Quelle: Koalitionsvertrag.

Tendenz verfestigt, bleibt abzuwarten. Mittelfristig werden die Lohnnebenkosten wieder steigen und die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt belasten.

- Das Defizit wird bereits im Jahr 2006 zurückgeführt und wird sich in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2007 deutlich in Richtung 2% bewegen. Sollten die Beitragsätze der Gesetzlichen Krankenversicherung im Laufe des Jahres 2007 angehoben werden, ist die Rückführung entsprechend stärker. Die Lage bleibt jedoch prekär und wird sich bei einem Nachlassen der wirtschaftlichen Entwicklung weiter zuspitzen.
 - Wichtige, strukturelle Maßnahmen sind auf die Jahre 2007 oder gar 2008 verschoben (vgl. Tabelle 5). Vor allem die Reform der Unternehmensbesteuerung wird nicht mit der gebotenen Eile betrieben; hier hätte eine Umsetzung zum 1. Januar 2007 einer sorgfältigen Neugestaltung des Steuerrechts nicht im Wege gestanden. Eine solche Ankündigung hätte Signalwirkung haben können, vor allem im internationalen Umfeld.
- Der Erfolg der Finanzpolitik dieser Legislaturperiode wird vor allem daran zu messen sein, zu welchen konkreten Beschlüssen die Koalitionäre sich hier durchringen können.
- Positiv ist zu bewerten, daß es im Zuge der Einigungen zum Föderalismus zu einem nationa-

len Stabilitätspakt²⁸ gekommen ist. Die Länder werden definitiv und nach Verursacherprinzip an den Konsequenzen einer ausufernden Staatsverschuldung und eventuell auftretenden europäischen Strafzahlungen beteiligt. Dies ist eine institutionelle Regelung, die sich positiv auf die öffentlichen Finanzen auswirken wird.

- Negativ ist hingegen anzumerken, daß bei den Verhandlungen über den Föderalismus die Neuordnung der Finanzbeziehungen von vornherein ausgeklammert worden ist. In diesem Bereich ist eine Entflechtung allerdings dringend geboten.

Kristina.vanDeuverden@iwh-halle.de

²⁸ In diesem Pakt werden die Bundesländer in die Pflicht genommen. Sollten wegen Verletzung der europäischen Defizitregel Strafzahlungen aus Brüssel verhängt werden, müssen die Länder 35% dieser Zahlungen leisten. 65% davon sind von den Ländern zu tragen, die diese Kosten mit einer hohen Verschuldung verursacht haben.