

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 vorweg zu nehmen: 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 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 impli-

zite Staatsverschuldung berücksichtigt wird, übersteigt die Tragfähigkeitslücke schnell 300%.¹

Empirische Untersuchungen zeigen, daß unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten Konsolidierung über die Ausgabe- über die Einnahmeseite vorzuziehen ist. Der Grund ist vor allem angebotstheoretischer Natur, denn sowohl mit Ausgaben als auch mit 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 Ausgabe- 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 Ausgabe- 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 Koalitionsprogramms sind auf der Einnahmeseite zu finden (vgl. Tabelle 1).³

¹ Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: 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.

³ Die Tabelle orientiert sich dabei an den im Programm aufgeführten Maßnahmen, in Unterpunkten wurde teilweise auf die Medienberichterstattung zurückgegriffen. Erste offizielle Berechnungen der Ministerien konnten in diesem Beitrag noch nicht berücksichtigt werden. Die Quantifizie-

* Dieser Beitrag wurde bereits als IWH-Pressemitteilung 43/2005 am 24. November 2005 veröffentlicht.

Bei der Quantifizierung der geplanten Maßnahmen war es in einigen Punkten notwendig, (plausible) Annahmen zugrunde zu legen.⁴ 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 jedoch nicht gesagt, wie, ob sie 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 Subventionen 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.⁵ 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 Einmalmaßnahmen, die letztlich nicht zu strukturellen Verbesserungen in der Finanzplanungsperiode, aber zu deutlichen Effekten in einzelnen Jahren 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,

rung der Maßnahmen beruht auf Schätzungen des IWH und kann somit von offiziellen Prognosen abweichen.

⁴ Es werden nur Maßnahmen in die Untersuchung einbezogen, die dauerhaft auf die Struktur von Einnahmen und Ausgaben wirken. Privatisierungserlöse sind somit nicht berücksichtigt.

⁵ Eine Tabelle des Bundesministeriums der Finanzen, die in Auszügen Mitte November bekannt geworden ist, stützt dieses Gesamtvolumen, nimmt aber auch keine Untersetzung vor.

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.

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 9 Mrd. Euro oder 28% des Konsolidierungsvolumens auf dem Abbau von Steuervergünstigungen. Allerdings werden Steuer-schlupflöcher 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 3 000 Euro) nun aber bei ihrer Einkommensteuer anrechnen können, erscheint bedenklich.

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. Es kann nicht bestritten werden, daß die Lage des Handwerks schwierig ist. Es konkurriert direkt mit Dienstleistungen, die

⁶ Ohne den Abbau von Subventionen sind es immerhin noch 64%.

⁷ Vgl. RAGNITZ, J.: Investitionsförderung in Ostdeutschland: Ein Reformvorschlag, in: IWH, *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 Euro für Ledige (500 000 Euro für Verheiratete) von 42% auf 45%	0,3		0,1	0,2	0,2
Erbschaftsteuerbefreiung für Unternehmen, wenn die Unternehmung mindestens 10 Jahre weitergeführt wird	-0,5		-0,2	-0,3	-0,4
Abschaffung der Eigenheimzulage	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 1 370 (2 740 für Verheiratete) auf 750 (1 500 für Verheiratete) Euro	0,8		0,6	0,8	0,8
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	-1,6	-0,4	-1,5	-1,6	-1,7
Begrenzung von Kindergeld und Kinderfreibetrag auf das 25. 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
Abschaffung von Rückstellungen für Jubiläumswendungen	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 in den neuen Bundesländern	-1,8	-0,6	-1,8	-1,8	-1,8
Temporäre Verbesserung der steuerlichen Abschreibungsbedingungen	-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		0,8	1,5	2,8
Mehrwertsteuer: Anhebung des Normalsatzes zum 1. Januar 2007 von 16% auf 19%	17,5		14,2	16,0	18,0
Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug	0,8	0,3	0,6	0,8	0,8
Umstellung auf die Ist-Versteuerung (Mehrwertsteuer) bei Kleinbetrieben; Änderung der Umsatzgrenzen	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Anhebung der Versicherungsteuer von 16% auf 19%	1,5		1,0	1,5	1,5
Steuerbefreiung Biodiesel	1,4		1,0	1,3	1,4
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

	Entstehungs- jahr ¹	Rechnungsjahr ²			
		2006	2007	2008	2009
Ausbau und Erhalt des Bundesverkehrswegeetzes	-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 Euro auf weitere 200 000 Kinder	-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 an unter 25-jährige ALG II-Bezieher	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 Euro 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-AGs 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	38,2	12,0	20,0	28,6	35,4

¹ Der Betrag im Entstehungsjahr bezeichnet das Volumen 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.

„schwarz“ erbracht werden und nicht mit Mehrwertsteuer belastet sind. Es sind aber 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 bela-

stet wird.⁸ Ein steuerlicher Eingriff dieser Art dürfte höchst verzerrend wirken.

Bei vielen Steuersubventionen geht der Abbau nicht so weit, wie es wünschenswert gewesen wäre.

⁸ Wie weiter unten ausgeführt wird, kommt die Kürzung der Lohnnebenkosten allerdings zu kurz.

So ist man übereingekommen, die Pendlerpauschale um 1 Mrd. Euro abzubauen.⁹ Bei einem Volumen von 4 Mrd. Euro wäre ein höheres Einsparvolumen denkbar gewesen.¹⁰ Immerhin hat man sich dazu entschlossen, die Eigenheimzulage ab dem 1. Januar 2006 abzuschaffen. Hier zeigt sich 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 Steuer-senkungen geprägt. Außer einem Imageschaden ist von der Steuererhöhung aber 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 kaum zu Buche schlagen; sie werden hier auf 250 Mio. Euro geschätzt.

Vielfach ist in der Vergangenheit eine Erhöhung der Mehrwertsteuer diskutiert worden – vor allem von Seiten der Wissenschaft. Eine Anhebung dieser Steuer wurde aber nie isoliert gefordert. Immer waren diese Vorschläge auf eine Umfinanzierung des Steuer- und Abgabensystems gerichtet, zu der die Mehreinnahmen genutzt werden sollten. Eine solche Maßnahme ist dazu geeignet, das wirtschaftliche Wachstum zu beleben. 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 jedoch die Bemessungsgrundlage für die Mehrwertsteuer. Wird die Erhöhung nun – wie es steuertheoretisch der Fall sein sollte – voll überwält, 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 staatlichen Ebenen zu. Eine politische Mehrheit, diese Steuer in Zeiten klammer Kassen zu erhöhen, dürfte

⁹ 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.

¹⁰ Allerdings würde eine solche Maßnahme dünnbesiedelte Flächenländer – und somit die neuen Bundesländer – stärker belasten.

sich damit relativ leicht finden.¹¹ Gerade die Verteilung des Steueraufkommens muß bei der jetzigen Maßnahme 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 7 Mrd. Euro notwendig. Geht man davon aus, daß diese 7 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 5 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 ist geplant, die Abschreibungsbedingungen temporär zu verbessern. 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. Berücksichtigt man hier – was ökonomisch sinnvoll ist – auch den Abbau von Steuervermeidungstatbeständen, so werden 35½% des Pakets über die Ausgabeseite aufgebracht. Auch eine Kürzung von Subventionen ist in den Plänen enthalten. Der Koalitionsvertrag sieht vor, bei den Regionalisie-

rungsmitteln, der Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Wirtschaftsförderung“ sowie der Landwirtschaft Einsparungen von insgesamt 1,4 Mrd. Euro vorzunehmen. Von der Verwaltung wird – bei einem Gesamtbudget von 15 Mrd. Euro – eine pauschale Einsparung von 1 Mrd. Euro verlangt.¹² Weiterhin werden die konsumtiven Ausgaben durch Kürzungen der Bundesausgaben im Zusammenhang mit „Hartz IV“ gesenkt. Die Ausgaben des Bundes für die Grundsicherung sind im Jahr 2005 nahezu explodiert. Ein Teil dieser Mehrausgaben ist dabei sicherlich der hohen Zahl von Bedarfsgemeinschaften zuzuschreiben. In diesem Zusammenhang kann 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.¹³ Bei diesen Tatbeständen soll nun angesetzt werden.¹⁴ Die Ausgaben für Empfänger von ALG II sollen aber noch durch eine andere Maßnahmen reduziert werden. So werden die Rentenversicherungsbeiträge, die der Bund für diese Personengruppe leistet, um 1,5 Mrd. reduziert. Zwar dürften die Sozialversicherungsbeiträge, die nach den Hartz-Gesetzen erstmalig für als erwerbsfähig eingestufte ehemalige Sozialhilfeempfänger entrichtet werden, ein entscheidender Grund für die Kostenexplosion sein. Diese Maßnahme trifft jedoch die Rentenversicherung auf der Einnahmeseite und verschärft hier die finanzielle Schieflage.¹⁵ In welchem Umfang die einzelnen Ebenen des Staates und die Sozialversicherungen an den Maßnahmen im Koalitionsvertrag beteiligt werden, ist Tabelle 2 zu entnehmen.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ Nach Presseberichten ist es wahrscheinlich, daß die angeführten Maßnahmen erst zur Jahresmitte in Kraft treten können. In diesem Fall wären die angesetzten Beträge im Jahr 2006 (Tabelle 1) zu halbieren.

¹⁵ Da den geringeren Beiträgen in der Zukunft auch geringere Ausgaben der Rentenkasse gegenüberstehen werden, ist dies über die Zeitachse gesehen ein Null-Summenspiel; die Angabe im Entstehungsjahr (Tabelle 1) gilt damit streng genommen nur für die Finanzplanungsperiode.

Tabelle 2:

Auswirkungen des Koalitionsvertrages auf die staatlichen Ebenen

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

	Entstehungsjahr ¹
Bund	28,6
Länder	8,9
Gemeinden	2,0
Gebietskörperschaften	39,4
Gesetzliche Rentenversicherung	2,2
Gesetzliche Krankenversicherung	-3,9
Arbeitslosenversicherung	-4,2
Sozialversicherungen	-6,2
Summe	33,2

¹ Der Betrag im Entstehungsjahr bezeichnet das Volumen der Maßnahmen im ersten Jahr der vollen Wirksamkeit. – 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.

Sozialversicherungen

Bei den Sozialversicherungen sind 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.¹⁶

Ein wichtiges Signal ist auch die Festlegung, daß das gesetzliche Renteneintrittsalter schrittweise von 65 auf 67 Jahren angehoben werden soll. Allerdings beginnt die Anpassung erst im Jahr 2012; abgeschlossen wird sie nach den heutigen Plänen erst im Jahr 2035 sein. Diese Maßnahme wird für sich genommen die Lohnnebenkosten um einen Prozentpunkt senken. Versicherte mit mindestens 45 Versicherungsjahren sollen jedoch auch weiterhin mit 65 Jahren in den Ruhestand gehen können. Damit wird das Einsparpotential halbiert. Die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalter

¹⁶ 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.

bleibt allerdings ohne Bedeutung, falls es nicht gleichfalls gelingt, das effektive zu erhöhen.

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.“¹⁷

Die Dynamik entsteht beim Bundeszuschuß 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. Dies bedeutet aber, 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.¹⁸ Die Finanzverschiebungen vom Bund auf die Rentenversicherung tragen dafür die Mitverantwortung.

Die Gesetzliche Krankenversicherung ist in einer ähnlich dramatischen Lage. Zwar hat die vor-

¹⁷ Koalitionsvertrag, S. 68.

¹⁸ 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 nicht 12, sondern 13 Monatsbeiträge vereinnahmt, so daß die Liquiditätssituation aller Sozialversicherungszweige temporär entspannt ist.

erst 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.¹⁹ Geboten ist jedoch eine grundlegende Reform des Gesundheitssystems. Die Erarbeitung einer Gesundheitsreform steht denn auch im kommenden Jahr auf der Tagesordnung. 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.²⁰ 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 intensiviert 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.

¹⁹ 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.

²⁰ Nach einem Urteil des EuGH muß die Anerkennung von Bereitschaftszeiten bei Ärzten geändert werden.

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.²¹ Auch die BA hält eine Senkung des Beitragssatzes aufgrund der Effizienzsteigerungen für möglich. Sie sieht jedoch nur einen Spielraum von einem $\frac{3}{4}$ Prozentpunkt. Nach dem Koalitionsvertrag soll hingegen ein Prozentpunkt der Beitragssatzsenkung erwirtschaftet werden.²² 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.²³

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.

Tabelle 3:
Koalitionsvertrag nach Kategorien
- Haushaltsentlastungen (+) und Haushaltsbelastungen (-)
in Mrd. Euro gegenüber 2005 -

	Entstehungsjahr ¹
Anhebung von Steuersätzen	20,1
Abbau von Steuervergünstigungen	9,0
Ausgabensenkungen bei Gebietskörperschaften	4,5
Bundeszuschüsse	4,8
Sozialbeiträge	-10,4
Rest	5,2
Summe	33,2

¹ Der Betrag im Entstehungsjahr bezeichnet das Volumen der Maßnahmen im ersten Jahr der vollen Wirksamkeit.

Quellen: Koalitionsvertrag; Berechnungen des IWH.

²¹ 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 zur Folge, daß der Kreis der Versicherten den Bundeshaushalt mitfinanziert.

²² Ein weiterer Prozentpunkt der Beitragssatzsenkung soll durch Mittel aus der Mehrwertsteuererhöhung finanziert werden.

²³ Bei der Bundesanstalt für Arbeit ist der Bund zur Deckung der Defizite verpflichtet.

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 finden zwar im richtigen – im konsumtiven – Bereich statt; sie sind aber nicht ausreichend.
- 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 ist bei der Gesetzlichen Rentenversicherung eine Anhebung des Beitragssatzes um vier Zehntel bereits eingeplant. Bei der Krankenversicherung ist aus heutiger Sicht eine Anhebung des durchschnittlichen Beitragssatzes bereits im kommenden Jahr nicht auszuschließen, und auch bei der Arbeitslosenversicherung können die jetzigen Umfinanzierungen zu Engpässen führen. Eine dauerhafte Senkung der Lohnzusatzkosten unter 40% kann nicht erreicht werden.²⁴
- 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.

²⁴ 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).

- Die Konsolidierungsmaßnahmen wurden im Rahmen dieser Analyse hinsichtlich ihrer Wirkung auf die öffentlichen Finanzen untersucht. 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;²⁵ 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 steht dann jedoch 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 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; in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt wird es sich im Jahr 2007 deutlich in

²⁵ Dies gilt selbst dann, wenn die Gesetzlichen Krankenversicherungen bereits auf Beitragserhöhungen zurückgreifen müssen.

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	6,8	17,3	22,4	27,2
Unternehmen	-3,2	0,2	-3,1	-2,1	-0,6
Summe	24,9	7,0	14,2	20,3	26,6
Einsparungen im Staatssektor ³	8,3	5,0	5,8	8,3	8,8

¹ Der Betrag im Entstehungsjahr bezeichnet das Volumen 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.

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 vorgebracht 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.

Richtung 2% bewegen. Sollten zudem die Beitragssätze der Gesetzlichen Krankenversicherung angehoben werden, ist die Rückführung entsprechend stärker. Die Lage bleibt jedoch prekär und wird sich bei einem Nachlassen der wirtschaftlichen Entwicklung wieder 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 natio-

nen Stabilitätspakt²⁶ gekommen ist. Die Länder werden definitiv und nach Verursacherprinzip an den Konsequenzen einer ausufernden Staatsverschuldung und eventuell verhängten 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 gerade dringend geboten.

Kristina.vanDeuverden@iwh-halle.de

²⁶ 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.