

Finanzpolitik und Produktionspotential in Deutschland

von Alfred Boss

Mai 2007

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 1324

**Finanzpolitik und Produktionspotential
in Deutschland**

von
Alfred Boss

Mai 2007

Für den Inhalt der Kieler Arbeitspapiere sind die jeweiligen Autorinnen und Autoren verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Autorinnen und Autoren zu wenden und etwaige Zitate mit ihnen abzustimmen.

Finanzpolitik und Produktionspotential in Deutschland

Zusammenfassung:

In der Finanz- und Sozialpolitik Deutschlands hat es in den vergangenen Jahren viele Änderungen gegeben. Die Expansion der Staatsausgaben wurde begrenzt, die Einkommensteuersätze wurden reduziert und das Budgetdefizit des Staates verringert. Infolge der Begrenzung der Sozialleistungen hat die Bedeutung investiver Ausgaben des Staates zugenommen, Steuervergünstigungen wurden gekürzt. Es wird gefolgert, dass das Wachstum des Produktionspotentials gestärkt worden ist.

Abstract:

In recent years, a lot of rules concerning government expenditures as well as tax revenues were changed in Germany. Government expenditures in relation to GDP were reduced, income tax rates were lowered and the budget deficit declined. The structure of government expenditures changed in favor of productive expenditures, tax expenditures were reduced. It is concluded that the growth of potential output in the second half of the decade will be stronger than it had been in the 2001–2005 period.

Schlagworte: Finanzpolitik, Abgabenlast, Staatsquote, Budgetdefizit, Produktionspotential

JEL-Klassifikation: H10, H30, H60

Dr. Alfred Boss

Institut für Weltwirtschaft

24100 Kiel

Telefon: +49 (431) 8814-231

Telefax: +49 (431) 8814-525

E-Mail: alfred.boss@ifw-kiel.de

Inhalt

I.	Problemstellung	1
II.	Entwicklung wichtiger Indikatoren der Finanzpolitik	1
1.	Ausgaben des Staates	1
2.	Struktur der Ausgaben des Staates	2
3.	Exkurs: Arbeitsmarktbedingte Ausgaben	4
a)	Vorbemerkung	4
b)	Arbeitslosengeld	5
c)	Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe für Erwerbsfähige und Arbeitslosengeld II	7
4.	Struktur der Finanzierung der Staatsausgaben	9
a)	Gesamtwirtschaftliche Steuerbelastung	9
b)	Steuervergünstigungen und Niveau der Steuersätze	9
c)	Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge	10
d)	Neuverschuldung	12
e)	Resümee	13
5.	Exkurs: Nettovermögensposition des Staates	13
III.	Ein spezifischer Aspekt: Änderung der Finanzverfassung	14
IV.	Fazit	15
	Literatur	16

I. Problemstellung

Das Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland hatte sich im Verlauf der neunziger Jahre und in den ersten Jahren der laufenden Dekade abgeschwächt. Für die Jahre 2000–2003 war eine Rate von 1,2 Prozent geschätzt worden (Kamps et al. 2004: 7); eine ähnliche Einschätzung hatte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgegeben (Sachverständigenrat 2003). Für die Jahre 2002–2006 war erwartet worden, dass das Wachstum des Produktionspotentials „allenfalls 1 Prozent“ beträgt (Boss 2003: 24). Für den Zeitraum 2004–2009 war prognostiziert worden, dass die Wachstumsrate mit 1,1 Prozent ähnlich gering ausfällt (Kamps et al. 2004: 19). Im Bereich der Finanz- und Sozialpolitik wurden in den vergangenen Jahren viele Regelungen geändert. Es stellt sich die Frage, ob dies die Wachstumsrate des Produktionspotentials erhöht hat und/oder erhöhen wird.

Der Staat kann durch seine Ausgaben- und Einnahmenpolitik die Bedingungen verändern, unter denen Private ihre Entscheidungen beispielsweise über den Arbeitseinsatz und die Kapitalbildung treffen, und so das Wachstum des Produktionspotentials beeinflussen (vgl. hierzu u.a. EZB 2007: 75). Empirischen Untersuchungen zufolge sind sowohl das Niveau als auch die Struktur der Staatsausgaben von Bedeutung. Bei gegebenen Ausgaben hat die Struktur der Einnahmen (einschließlich der Art der Besteuerung) Einfluss auf das Wachstum des Produktionspotentials. Es handelt sich bei diesen Indikatoren um mittelbare Determinanten des Wachstums, während die Akkumulation von Sach- und Humankapital sowie die Ausgaben für Forschung und Entwicklung als unmittelbare Quellen des Wachstums betrachtet werden können (Temple 1999).

Im Folgenden wird untersucht, ob und gegebenenfalls inwieweit sich ausgewählte Indikatoren der Finanz- und Sozialpolitik verändert haben und ob es in den Jahren 2007 und 2008 in diesem Bereich der Politik Änderungen geben wird. Die vorliegende Analyse der Entwicklung ausgewählter Indikatoren der Finanz- und Sozialpolitik ergänzt eine ausführliche Untersuchung zu den Determinanten des Produktionspotentials in Deutschland und zur Entwicklung des Potentialwachstums bis zum Jahr 2012 (Boss et al. 2007).

II. Entwicklung wichtiger Indikatoren der Finanzpolitik

1. Ausgaben des Staates

Die Ausgaben des Staates haben sich im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt von 1991 bis 2003 kaum verändert (Tabelle 1). Sie beliefen sich im Durchschnitt der Jahre auf rund 48 Prozent. Von 2003 bis 2006 sind die Ausgaben des Staates jahresdurchschnittlich um nur 0,2 Prozent gestiegen; im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt nahmen sie deutlich ab. Der Anstieg der Ausgaben wird in den Jahren 2007 und 2008

moderat bleiben. Vermutlich wird die Ausgabenrelation im Jahr 2008 mehr als 4 1/2 Prozentpunkte niedriger sein als im Durchschnitt des Zeitraums 1991 bis 2003.

Tabelle 1:

Ausgaben des Staates, Steuern, Sozialbeiträge, Budgetsaldo^a 1970–2008 (in Relation zum Bruttoinlandsprodukt)

	Ausgaben	Steuern ^b	Sozialbeiträge	Sonstige Einnahmen	Budgetsaldo
1970	38,5	23,2	11,8	4,0	0,5
1980	46,9	24,6	15,8	3,6	-2,9
1990	43,6	22,5	15,8	3,4	-1,9
1991	47,4	23,0	16,8	3,5	-4,0
1995	48,3	22,9	18,3	3,8	-3,2
1996	49,3	23,3	19,0	3,7	-3,3
1997	48,4	23,0	19,2	3,5	-2,6
1998	48,0	23,5	18,9	3,5	-2,2
1999	48,1	24,5	18,7	3,4	-1,5
2000	47,6	25,0	18,3	3,1 ^c	-1,2 ^c
2001	47,6	23,3	18,2	3,3	-2,8
2002	48,1	22,8	18,2	3,4	-3,7
2003	48,5	22,8	18,3	3,3	-4,0
2004	47,1	22,3	18,0	3,1	-3,7
2005	46,8	22,5	17,7	3,4	-3,2
2006	45,7	23,5	17,4	3,1	-1,7
2007	44,1	24,4	16,4	3,1	-0,2
2008	43,3	24,2	16,2	2,9	0,0

^aAbgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; bis 1990 früheres Bundesgebiet; 1991 einschließlich Treuhandanstalt. — ^bEinschließlich Erbschaftsteuer und EU-Steuern in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. —

^cOhne Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (2,5 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt).

Quelle: Statistisches Bundesamt (2007a, 2007b); eigene Berechnungen; eigene Prognose.

Der weitaus größte Teil des Rückgangs ist struktureller Art, rund ein Prozentpunkt dürfte konjunkturbedingt sein. Das Wachstum des Produktionspotentials ist durch den „Rückzug des Staates“ gestärkt worden. Bleibt es bei dem im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt reduzierten Niveau der Staatsausgaben, so dürfte – für sich genommen, also unabhängig von Änderungen der Struktur der Staatsausgaben und anderen Einflüssen – das Wachstum des Produktionspotentials in den nächsten Jahren größer als sonst ausfallen. Empirischen Untersuchungen zufolge (Fölster und Henrekson 2001; Heitger 2001) dürfte der Effekt rund einen viertel Prozentpunkt betragen.

2. Struktur der Ausgaben des Staates

Die Investitionen des Staates haben in den neunziger Jahren und in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends – relativ und sogar absolut – abgenommen, die monetären Sozialleistungen und die sozialen Sachleistungen sind dagegen – relativ – weiter gestiegen (Tabelle 2). Nach 2003 ist diese Tendenz, die auch für die siebziger und achtziger Jahre zu konstatieren ist, zum Stillstand gekommen; der Rückgang der Investitionen und der Anstieg der Sozialleistungen – wiederum gemessen am Bruttoinlandspro-

dukt – haben sich nicht fortgesetzt.¹ Die Struktur der Ausgaben des Staates hat sich nicht mehr in eine Richtung geändert, die das Wachstum der Wirtschaft tendenziell beeinträchtigt.²

Tabelle 2:

Ausgewählte Kategorien der Staatsausgaben 1970–2008 (in Relation zum Bruttoinlandsprodukt)

	Bruttoinvestitionen	Monetäre Sozialleistungen	Soziale Sachleistungen	Zinsen
1970 ^a	4,7	12,5	3,7	0,9
1980 ^a	3,6	15,8	6,0	2,1
1990 ^a	2,4	14,3	5,9	2,6
1991 ^b	2,6	15,3	6,5	2,7
1995	2,2	17,6	7,4	3,5
2000	1,8	18,4	7,4	3,2
2001	1,7	18,6	7,5	3,1
2002	1,7	19,5	7,6	2,9
2003	1,6	19,8	7,7	3,0
2004	1,4	19,4	7,4	2,8
2005	1,3	19,2	7,5	2,8
2006	1,4	18,6	7,4	2,8
2007	1,4	17,7	7,3	2,8
2008	1,5	17,2	7,2	2,7

^aFrüheres Bundesgebiet. — ^bStaat einschließlich Treuhandanstalt.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2007a, 2007b); eigene Berechnungen; eigene Prognose.

Darauf deuten auch die Entwicklung der Sozialleistungen im Sinne des Sozialbudgets sowie die der Finanzhilfen des Staates, die zusammen mit den Steuervergünstigungen die Subventionen definieren, hin. Die Sozialleistungsquote (Sozialleistungen in der Abgrenzung des Sozialbudgets im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) hat im Jahr 2003 mit 32,2 Prozent einen Höchstwert erreicht (BMAS 2006b), danach hat sie etwas abgenommen (Tabelle 3). Die Finanzhilfen des Bundes, der Länder, der Gemeinden, der EU und der Bundesagentur für Arbeit, die rund zwei Drittel der gesamten Subventionen ausmachen, sind von 2000 bis 2005 von 101 auf 94 Mrd. Euro gesunken; im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt beliefen sie sich im Jahr 2005 auf 4,2 Prozent, nach 4,9 Prozent im Jahr 2000 (Boss und Rosenschon 2006: 20). Die Finanzhilfen des Bundes, der EU und der Bundesagentur für Arbeit zusammen³ haben allerdings im Jahr 2006 wieder zugenommen (Rosenschon 2007).

¹ Die Entwicklung der öffentlichen Investitionen wird dadurch beeinflusst, dass – möglicherweise im Zeitablauf zunehmend – öffentliche Einrichtungen in private umgewandelt worden sind („Ausgliederungen“). Dies hat zur Folge, dass die betreffenden Investitionen dem privaten Sektor zugerechnet werden. Das Ausmaß der Ausgliederungen ist nicht bekannt. Vermutlich ist der Rückgang der Investitionen, um die es der Sache nach geht, kleiner ausgefallen, als es die Daten für die öffentlichen Investitionen erscheinen lassen.

² Zum Einfluss des öffentlichen Kapitalstocks auf die gesamtwirtschaftliche Produktion in OECD-Ländern vgl. Kamps (2004).

³ Für die Länder und die Gemeinden sind Daten für das Jahr 2006 nicht verfügbar.

In den Jahren 2007 und 2008 werden die investiven Ausgaben des Staates wohl weiter zu Lasten der konsumtiven Ausgaben ausgeweitet – mit positiven Folgen für das Wachstum des Produktionspotentials. Allerdings ist ein Teil des Rückgangs der relativen monetären Sozialleistungen Ergebnis der zunehmenden Auslastung des Produktionspotentials.

Tabelle 3:
Sozialleistungen in der Abgrenzung des Sozialbudgets^a 1970–2005

	Mrd. Euro	In Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent)		Mrd. Euro	In Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent)
1970	86,3	24,5	1998	605,5	30,8
1975	164,6	30,7	1999	627,8	31,2
1980	228,5	29,8	2000	645,2	31,3
1985	277,9	29,1	2001	662,3	31,3
1990	342,6	26,9	2002	684,1	31,9
1991	427,0	27,8	2003	696,8	32,2
1995	562,0	30,4	2004	693,4	31,4
1996	588,0	31,3	2005	695,7	31,0
1997	591,3	30,9			

^aBis 1990: Früheres Bundesgebiet.

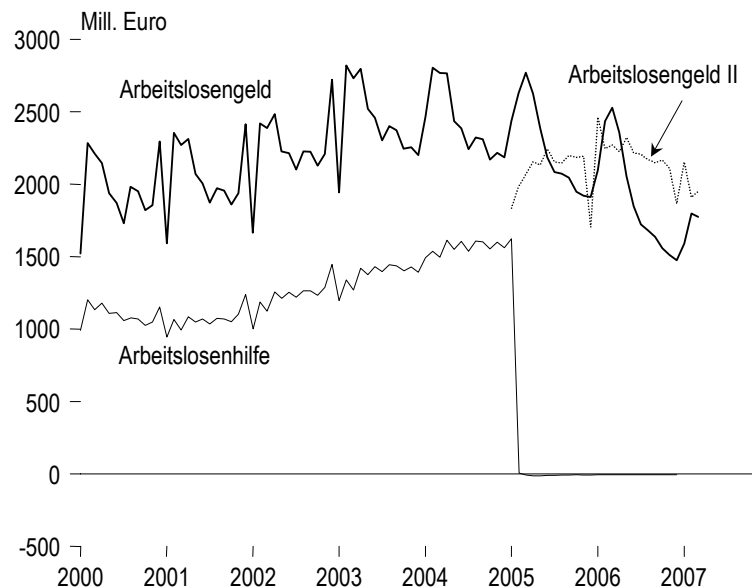
Quelle: BMAS (2006b).

3. Exkurs: Arbeitsmarktbedingte Ausgaben

a) Vorbemerkung

Der skizzierte relative Rückgang der monetären Sozialleistungen betrifft nicht alle Leistungen. Viele der einzelnen monetären Sozialleistungen haben sich in den vergangenen Jahren in etwa so wie vorher entwickelt. Größere Veränderungen gab es aber – auch infolge von Reformmaßnahmen (vgl. Boss et al. 2007) – bei den arbeitsmarktbedingten Ausgaben. Die Ausgaben für Arbeitslosengeld sind seit fast vier Jahren rückläufig (Abbildung 1). Die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld II, das Anfang 2005 eingeführt worden ist, sind höher, als die für die Arbeitslosenhilfe waren. Dies ist nicht erstaunlich, wenn man bedenkt, dass das Arbeitslosengeld II auch die Sozialhilfe für Erwerbsfähige ersetzt. Seit einigen Monaten sind die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld II rückläufig. Die Entwicklung beim Arbeitslosengeld und beim Arbeitslosengeld II soll kurz dargestellt werden.

Abbildung 1:
Ausgaben für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II 2000–2007



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.); BMF (lfd. Jgg.).

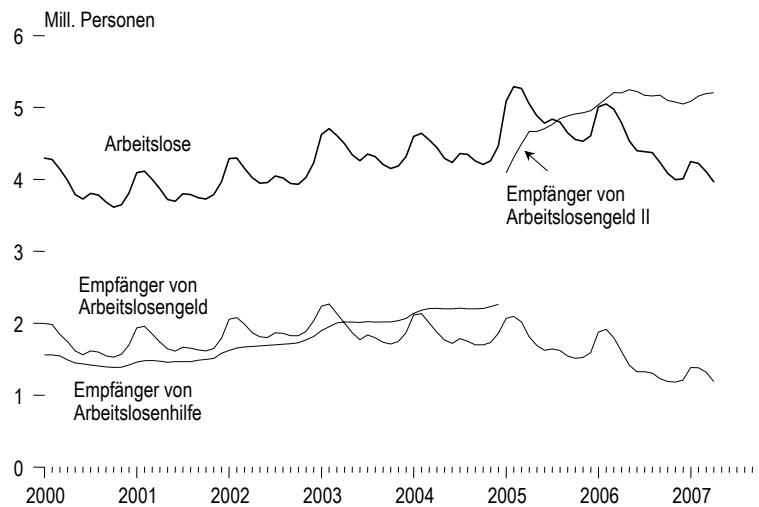
b) *Arbeitslosengeld*

Beim Arbeitslosengeld sind in den vergangenen Jahren verschiedene Änderungen in Kraft getreten (Boss et al. 2007). Deren Auswirkungen lassen sich teilweise beobachten. Die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld ist bis Ende 2003 entsprechend der Entwicklung der Arbeitslosenzahl gestiegen. Danach wirkte sich die konjunkturelle Besserung aus. Die Zahl der Empfänger hat aber rascher als die Arbeitslosenzahl abgenommen (Abbildung 2). Dafür dürfte vor allem die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen maßgeblich gewesen sein.⁴ Die Verkürzung der Bezugsdauer wirkt sich ab Februar 2007 aus; erst von da an kann ein Anspruch wegfallen, der im Februar 2006 entstanden ist und für maximal zwölf Monate gilt, ein Anspruch, der nach den alten Regeln für mehr als zwölf Monate bestanden hätte (DATEV lfd. Jgg.).

⁴ Die Entwicklung der Arbeitslosenzahl wird durch Änderungen der Abgrenzung (insbesondere zu Beginn des Jahres 2005) verzerrt. Die Verzerrung dürfte im Jahr 2006 deutlich abgenommen haben.

Abbildung 2:

Arbeitslose und Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II 2000–2007

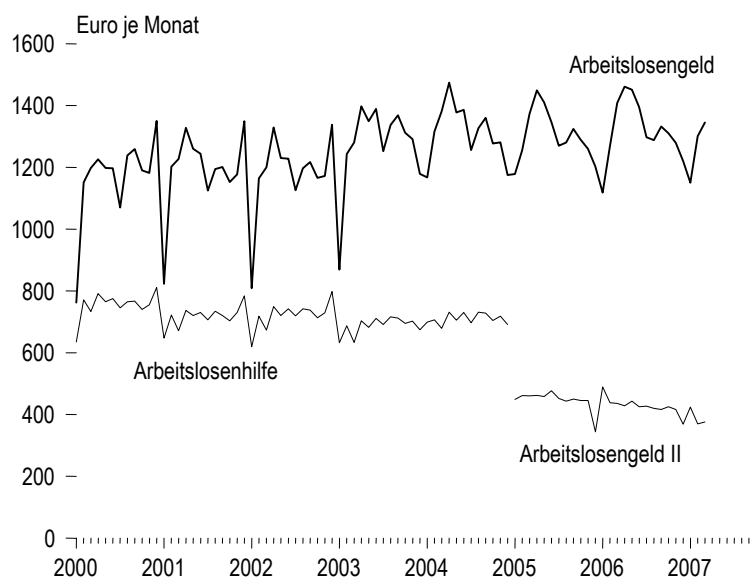


Quelle: Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.).

Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld je Leistungsempfänger sind in den Jahren 2005 und 2006 kaum gestiegen, zuletzt sogar gesunken (Abbildung 3). Mit der zunehmenden Bedeutung der verkürzten Bezugsdauer dürfte das Arbeitslosengeld je Empfänger steigen, weil die Zahl der Leistungsempfänger mit zuvor relativ niedrigem Nettolohn relativ abnehmen wird. Dies darf nicht als Ausdruck abnehmender Anreize interpretiert werden.

Abbildung 3:

Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II (je Leistungsempfänger) 2000–2007



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.); BMF (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

c) *Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe für Erwerbsfähige und Arbeitslosengeld II*

Mit Wirkung ab Jahresbeginn 2005 ersetzt das Arbeitslosengeld II die Arbeitslosenhilfe, die Bedürftige nach Ablauf des Anspruchs auf Arbeitslosengeld beanspruchen konnten, und die Sozialhilfe (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt) für Erwerbsfähige. Das Arbeitslosengeld II bei Nichterwerbstätigkeit entspricht dem Mindesteinkommen, das bis Ende 2004 in Form der Sozialhilfe garantiert worden war. Mit zunehmenden Arbeitseinkommen wird der Anspruch reduziert. Ähnliches galt im Rahmen der Sozialhilferegulierung für Erwerbsfähige. Sieht man von den Regeln zur Berücksichtigung der Kapitaleinkommen eines Leistungsempfängers, des Einkommens eines Lebenspartners sowie des Vermögens der betreffenden Bedarfsgemeinschaft ab, so ist das Arbeitslosengeld II für ledige Personen im früheren Bundesgebiet in Abhängigkeit vom Bruttolohn etwas niedriger als die Sozialhilfe; für andere Personengruppen dürfte Ähnliches gelten. Ein Vergleich des Arbeitslosengeldes II mit der Arbeitslosenhilfe ist schwieriger. Sieht man wiederum von den Vorschriften zur Überprüfung der Bedürftigkeit ab, so ist das Arbeitslosengeld II bei gegebenem Familienstand niedriger, als es die Arbeitslosenhilfe war, wenn der Nettolohn, der zuvor bezogen worden war, relativ hoch war. Für den Durchschnitt der Empfänger von Arbeitslosengeld II ist demnach insoweit das Leistungsniveau im neuen System niedriger als im alten, allerdings gibt es seit Jahresbeginn 2005 zusätzliche Leistungen in Form eines befristeten Zuschlags nach Ablauf der Frist für den Anspruch auf Arbeitslosengeld. Die Ansprüche auf Transfers des Staates, die bei Bedürftigkeit bestehen, haben sich für Empfänger der Arbeitslosenhilfe im Durchschnitt vermutlich wenig verändert.

Im Verlauf des Jahres 2005 wurden Maßnahmen ergriffen, die das Niveau des Arbeitslosengeldes II erhöhen. So wurde der Regelsatz für Empfänger in Ostdeutschland zum 1. Juli 2006 von 331 auf 345 Euro je Monat erhöht. Schon mit Wirkung ab Oktober 2005 waren die Hinzuverdienstregelungen bei gegebenem Mindestanspruch großzügiger gestaltet worden. Auch wird seit Oktober 2005 die Eigenheimzulage im Regelfall nicht mehr als anzurechnendes Einkommen berücksichtigt.

Im Jahr 2006 wurden verschiedene Regelungen geändert (Sachverständigenrat 2006: Ziffern 514–515). „So werden (unverheiratete) erwerbsfähige Jugendliche im Alter unter 25 Jahren, die bei den Eltern wohnen, nun in die Bedarfsgemeinschaft der Eltern einbezogen“ (ebenda); dies mindert die Leistung in Form des Regelsatzes von 100 auf 80 Prozent. Auch wurden die Bedingungen verschärft, unter denen Hilfebedürftige, die jünger als 25 Jahre sind, nach dem erstmaligen Bezug einer eigenen Wohnung einen Anspruch auf Erstattung der Kosten der Unterkunft, der Heizkosten und der Kosten für die Erstausrüstung der Wohnung haben; auch dies mindert die Leistungen. Die vom Bund geleisteten Beiträge an die Rentenversicherung wurden zu Beginn des Jahres 2007 etwa halbiert.

Mit Wirkung ab August 2006 wurden die Regeln so geändert, dass (im Sinne einer Beweislastumkehr) in einer größeren Zahl von Fällen als bis dahin eine eheähnliche

oder lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaft vermutet wird, so dass Einkommen und/oder Vermögen des Partners auf einen Anspruch angerechnet werden. Mit Wirkung ab Januar 2007 wurden die allgemeinen Sanktionen bei Ablehnung angebotener Arbeitsplätze verschärft.

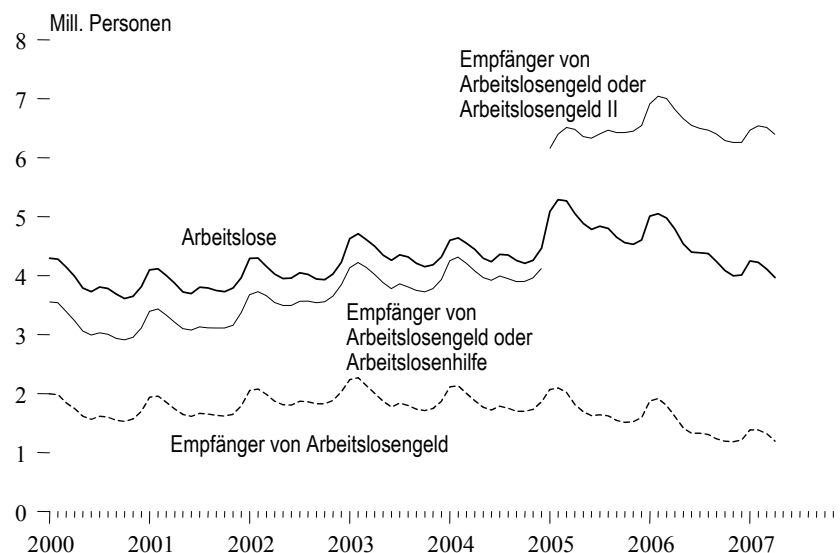
Der Kreis der Anspruchsberechtigten hat sich mit der Reform im Jahr 2005 verändert. Es war zu erwarten gewesen, dass die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II im Januar 2005 im Wesentlichen der Summe aus der Zahl der Empfänger von Arbeitslosenhilfe im Dezember 2004 und der Zahl der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger zum gleichen Zeitpunkt entspricht. Die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II war aber wesentlich größer. Sie ist sogar im Verlauf des Jahres 2005 von 4,5 auf 5,2 Mill. Personen gestiegen.

Seit Anfang 2006 ist die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II gesunken.⁵ Dazu haben die Änderungen der gesetzlichen Regelungen beigetragen. Zum Rückgang hat allerdings auch die konjunkturelle Aufwärtsentwicklung beigetragen; die Zahl derer, die Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II beziehen, hat deutlich abgenommen (Abbildung 4).

Die Leistungen je Empfänger hatten sich im Verlauf des Jahres 2005 wenig verändert. Seit Jahresbeginn 2006 sind sie rückläufig.

Abbildung 4:

Arbeitslose und Empfänger von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bzw. Arbeitslosengeld II 2000–2007



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

⁵ Zur Entwicklung in den Arbeitsgemeinschaften und den Optionskommunen vgl. Kaltenborn et al. (2006).

4. Struktur der Finanzierung der Staatsausgaben

a) Gesamtwirtschaftliche Steuerbelastung

Der Rückgang der Ausgaben des Staates – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – war nicht mit einer Abnahme der Steuerbelastung (Steueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) verbunden. Mit den Steuersatzsenkungen 2001, 2004 und 2005 war die Steuerbelastung zwar gesunken. Sie hat aber im Jahr 2006 – auch infolge eines sehr kräftigen Anstiegs des Aufkommens der „gewinnabhängigen“ Steuern (Boss et al. 2006) – das Niveau der neunziger Jahre wieder erreicht. Die Steuerbelastung dürfte im Jahr 2007 – auch wegen der kräftigen Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer – weiter zunehmen. Im Jahr 2008 wird sie – angesichts der Reduktion der Steuersätze infolge der Reform der Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung – allerdings etwas sinken.

b) Steuervergünstigungen und Niveau der Steuersätze

Bei insgesamt wenig veränderter Steuerquote hat sich die Struktur der Belastung geändert. Das Ausmaß der Steuervergünstigungen hat in den vergangenen Jahren etwas abgenommen; es wird bis zum Ende des Jahrzehnts infolge etlicher Eingriffe wohl deutlich sinken (Tabelle 4). Dies beruht auch auf der abnehmenden Bedeutung der Eigenheimzulage und der Investitionszulagen. Vernachlässigt man die Investitionszulagen, die ohnehin befristet sind, sowie die Eigenheimzulage, die abgeschafft wurde, die aber noch Mindereinnahmen bewirkt, so geht das Volumen der Steuervergünstigungen von 38,7 Mrd. Euro im Jahr 2006 auf 35,5 Mrd. Euro im Jahr 2010 zurück;⁶ im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt sind dies 1,7 bzw. 1,4 Prozent (Boss 2006).

Die Finanzpolitik hat demnach beim Subventionsabbau, soweit es um die Steuervergünstigungen, nicht um die Finanzhilfen des Staates geht, Erfolge aufzuweisen. Der Rückgang der Steuervergünstigungen bedeutet bei gegebener Steuerbelastung insgesamt, dass die Steuersätze niedriger sind, als sie es sonst wären. Dies erhöht die Effizienz; die mit der Besteuerung verbundenen Wohlfahrtsverluste nehmen ab. Allerdings ist zu befürchten, dass im Zuge der Reform der Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung neue Vergünstigungen wie z.B. der Investitionsabzugsbetrag für kleine und mittlere Unternehmen geschaffen werden.

⁶ Diese Zulagen werden in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als Ausgaben des Staates (bei entsprechend erhöhten Steuereinnahmen) betrachtet. Ihr Rückgang trägt zu der mäßigen Ausweitung der Ausgaben des Staates im Zeitraum 2003–2008 bei und ist damit bereits in die Bewertung der Auswirkungen der Finanzpolitik auf das Wachstum des Produktionspotentials eingegangen.

Tabelle 4:
Steuervergünstigungen in weiter Abgrenzung 2003–2010 (Mrd. Euro)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sektorspezifische Steuervergünstigungen	30,8	31,6	31,8	30,9	29,4	28,3	27,3	24,9
Branchenübergreifende Steuervergünstigungen	6,5	7,2	7,2	6,4	6,5	6,4	6,4	6,4
Sonstige Steuervergünstigungen	4,9	4,5	4,3	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3
Zusätzliche Steuervergünstigungen gemäß der Zusatzliste in der Studie Koch/Steinbrück	9,5	8,6	7,5	7,5	6,0	4,7	4,7	4,6
Insgesamt	51,6	51,9	50,7	49,2	46,2	43,7	42,7	40,3
dito, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt	2,4	2,4	2,3	2,1	1,9	1,8	1,7	1,6
<i>Darunter:</i>								
Investitionszulagen	1,9	1,8	1,9	1,2	0,7	0,6	0,6	0,6
Förderung des Wohnungsbaus oder -kaufs nach § 10e EStG oder durch die Eigenheimzulage	11,0	11,0	10,3	9,2	7,5	6,3	5,2	4,2
Insgesamt, ohne Investitionszulagen und ohne Förderung des Wohnungsbaus oder -kaufs	38,6	39,1	38,6	38,7	38,0	36,9	36,9	35,5
dito, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4

Quelle: Boss (2006).

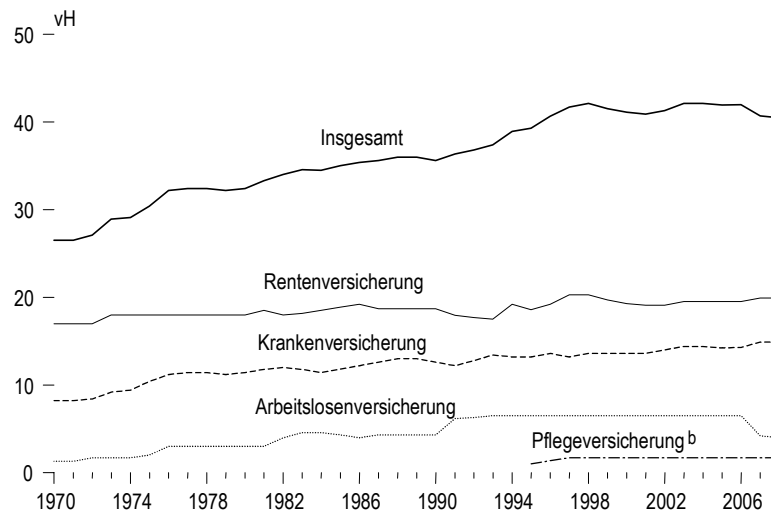
c) Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge

Die Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge (Beitragsaufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) ist nach 2003 gesunken, nachdem sie sich im Zeitraum 1995 bis 2003 insgesamt nur wenig verändert hatte. Die Abnahme beruht allerdings auf einer Änderung der (funktionalen) Einkommensverteilung; die wesentliche Bemessungsgrundlage der Beiträge zur Sozialversicherung, die Löhne der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze, ist im Zeitraum 2003 bis 2006 deutlich schwächer gestiegen als andere Einkommen (und das nominale Bruttoinlandsprodukt).

Hingegen hat der Beitragssatz für die einzelnen Zweige der Sozialversicherung insgesamt im früheren Bundesgebiet von 1991 bis 1997 – wie schon in den siebziger und achtziger Jahren – zugenommen (Abbildung 5); im Zeitraum 1997 bis 2006 hat er sich dagegen kaum verändert.⁷ Er betrug rund 42 Prozent; wird die Belastung am Verhältnis der gesamten Sozialversicherungsbeiträge zum Bruttolohn einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, also an den Arbeitskosten, gemessen, so belief sie sich auf rund 34,5 Prozent.

⁷ Der Beitragssatz in den neuen Ländern weicht geringfügig von dem im früheren Bundesgebiet ab.

Abbildung 5:
Beitragsätze zur Sozialversicherung^a im früheren Bundesgebiet 1970–2008



^aIn Prozent des versicherungspflichtigen Entgelts. — ^bOhne Extra-Beitrag für Versicherte ohne Kinder (0,25 Prozent ab 2005).

Quelle: BMAS (2006a).

Zur Konstanz des Beitragssatzes in den vergangenen zehn Jahren haben zunächst die gute Konjunktur, danach Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der gesetzlichen Krankenversicherung beigetragen. So wurde im Jahr 2001 beschlossen, die Formel für die Rentenanpassung in der Weise zu verändern, dass der Beitragssatz und das Leistungsniveau verknüpft sind (Sachverständigenrat 2001: Ziffer 241); eine Anhebung des Beitragssatzes verringert seit 2002 das Ausmaß der Rentenerhöhung.⁸ Im Jahr 2003 wurden weitere Korrekturen beschlossen (z.B. ein Verzicht auf eine Rentenerhöhung im Juli 2004). Anfang 2005 wurde der so genannte Nachhaltigkeitsfaktor in die Formel für die Rentenanpassung eingeführt.⁹ In der gesetzlichen Krankenversicherung wurden Anfang 2004 Sparmaßnahmen wirksam.¹⁰

Zu Beginn des Jahres 2007 ist die Beitragsbelastung, die teilweise Steuercharakter hat, per saldo gesunken. Sie dürfte im Jahr 2008 nochmals – wenngleich wenig – zurückgehen; denn der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung wird wohl nochmals reduziert. Dies stärkt – für sich genommen – die Arbeitsanreize. Allerdings wurde der Regelsatz der Mehrwertsteuer angehoben. Diese Steuer belastet ähnlich wie die Beiträge die Lohnsumme (Boss et al. 2005), so dass die Effekte auf die Beschäftigung kleiner als sonst ausfallen.

⁸ Es wurde damals geschätzt, dass so der Anstieg des Beitragssatzes von 19,1 Prozent im Jahr 2001 auf 21,8 Prozent im Jahr 2030 begrenzt werden könne, obwohl sich die Altersstruktur ändert, insbesondere der Altenquotient steigt.

⁹ Ziel war es, den Beitragssatz im Jahr 2030 trotz der zwischenzeitlich eingetretenen Phase schwachen Wachstums unter 22 Prozent zu drücken.

¹⁰ Es gelang aber nicht, den Beitragssatz von 14,3 Prozent im Jahr 2003 auf 12,6 Prozent im Jahr 2007 zu senken. Er dürfte im Jahr 2007: 14,8 Prozent betragen.

Das Wachstum des Produktionspotentials dürfte aufgrund der Entwicklung des Beitragssatzes in der Sozialversicherung gestärkt worden sein. Letztlich kommt es aber, was die Wirkung auf den Arbeitseinsatz und das Potentialwachstum betrifft, auf die Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte insgesamt an. Diese sind in den vergangenen drei Jahren, gemessen am Verteilungsspielraum, sehr moderat gestiegen (Sachverständigenrat 2006). Relativ zum übrigen Euroraum sind die Arbeitskosten in Deutschland nennenswert gesunken. Es bleibt demnach bei dem Befund, dass das Potentialwachstum zugenommen haben dürfte.

d) Neuverschuldung

Der moderate Anstieg der Staatsausgaben in den Jahren 2004 bis 2006 hat sich in einem deutlichen Rückgang des Budgetdefizits niedergeschlagen. Der Anstieg der Schulden des Staates ist, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, zum Stillstand gekommen (Tabelle 5). Die Zinsbelastung (Zinsen auf öffentliche Schulden im Verhältnis zum Steueraufkommen) ist bereits seit einigen Jahren rückläufig; maßgeblich dafür sind der Rückgang des Zinsniveaus und ein verbessertes Schuldenmanagement (Abbildung 6).

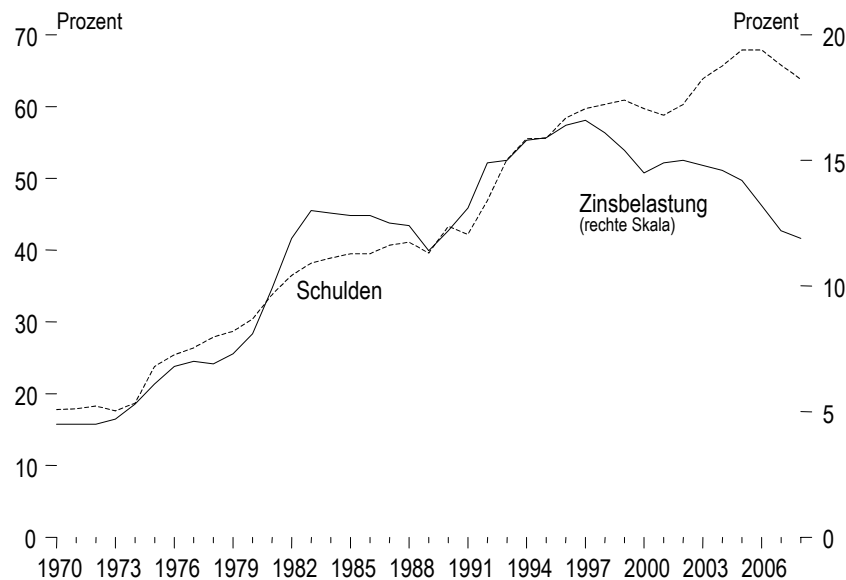
Tabelle 5:
Staatsverschuldung und Zinsbelastung 1970–2008

Staatsverschuldung ^{a,b} Zinsbelastung ^{b,c}			Staatsverschuldung ^{a,b} Zinsbelastung ^{b,c}		
1970	17,8	4,5	2000	59,7	14,5
1980	30,4	8,1	2001	58,8	14,9
1990	43,3	12,2	2002	60,3	15,0
1991	42,2	13,1	2003	63,9	14,8
1995	55,6	15,9	2004	65,7	14,6
1996	58,4	16,4	2005	67,9	14,2
1997	59,7	16,6	2006	67,9	13,2
1998	60,3	16,1	2007	65,6	12,2
1999	60,9	15,4	2008	63,5	11,9

^aIn Relation zum Bruttoinlandsprodukt; ab 1991 in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht, allerdings 1991 (wie 1990) einschließlich Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR. — ^bBis 1990 früheres Bundesgebiet. — ^cZinsen auf die öffentlichen Schulden (1990–1991 einschließlich der Zinszahlungen der Treuhandanstalt) in Prozent des Steueraufkommens.

Quelle: Deutsche Bundesbank (lfd. Jgg.); Statistisches Bundesamt (2007a, 2007b); eigene Berechnungen; eigene Prognose.

Abbildung 6:
Öffentliche Schulden^{a,b} und Zinsbelastung^{b,c} 1970–2008



^aIn Relation zum Bruttoinlandsprodukt; ab 1991 in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht, allerdings 1991–1994 (wie 1990) einschließlich Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR. — ^bBis 1990 früheres Bundesgebiet. — ^cZinsen auf die öffentlichen Schulden (1990–1994 einschließlich der Zinszahlungen der Treuhandanstalt) in Prozent des Steueraufkommens.

Quelle: Deutsche Bundesbank (lfd. Jgg.); Statistisches Bundesamt (2007a, 2007b); eigene Berechnungen; eigene Prognose.

e) **Resümee**

Hinsichtlich der Finanzierung der Ausgaben des Staates lässt sich festhalten, dass die Bedeutung der Verschuldung abgenommen hat. Wenn die Hypothese der Ricardo-Äquivalenz nicht oder nur teilweise gilt,¹¹ dann wird die Entwicklung des Produktionspotentials auf die mittlere Frist durch die Änderung der Einnahmenstruktur bei gegebenen Ausgaben positiv beeinflusst. Die Evidenz spricht zumindest gegen eine vollständige Äquivalenz; eine Verringerung der Verschuldung wirkt sich ceteris paribus positiv auf das Wirtschaftswachstum aus (Sachverständigenrat 2002, 2006). Daher dürfte das Wachstum des Produktionspotentials gestärkt worden sein.

5. **Exkurs: Nettovermögensposition des Staates**

Die Entwicklung der Schuldenrelation spiegelt, weil sie die Bruttoschulden betrifft, nicht notwendigerweise die Entwicklung der Nettovermögensposition des Staates wider. Diese hat sich ungünstiger entwickelt als die Schuldenrelation. Das Nettovermö-

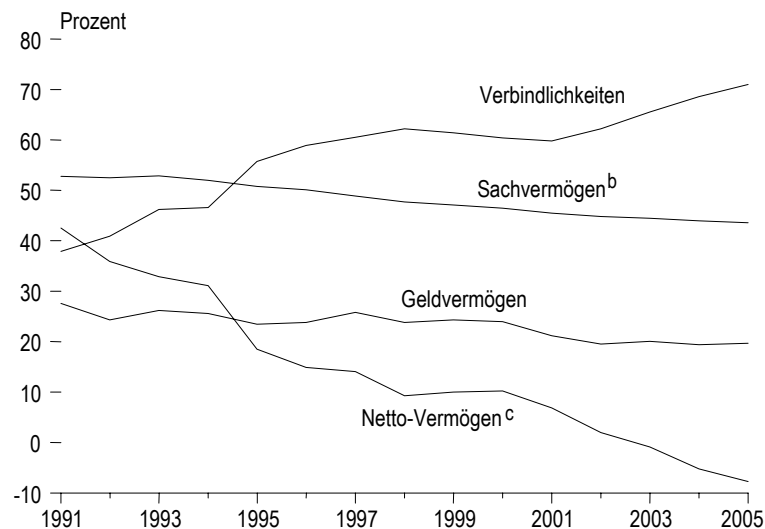
¹¹ Gründe dafür können sein eine für bestimmte Gruppen begrenzte Möglichkeit zur Verschuldung, unvollständiger Altruismus in Bezug auf künftige Generationen sowie Kurzsichtigkeit der Akteure hinsichtlich der langfristigen Äquivalenz von Steuer- und Kreditfinanzierung gegebener Ausgaben.

gen des Staates ist viele Jahre lang kräftig gesunken und inzwischen negativ (Abbildung 7). Zum einen war die Nettokreditaufnahme des Staates immer wieder dadurch reduziert worden, dass Geldvermögen (z.B. Aktien) verkauft wurde; dies geschah in der Absicht, der Verfassungsnorm, die das Ausmaß der Neuverschuldung des Bundes und der Länder auf die Investitionsausgaben begrenzt, zu genügen. Zum anderen sank das Sachvermögen infolge der insgesamt rückläufigen Sachinvestitionen des Staates (bei steigenden Abschreibungen) sowie infolge der beträchtlichen Verkäufe von Grundstücken und Gebäuden.

Die Abnahme des Nettovermögens des Staates dürfte im Jahr 2007 zu Ende gehen. Im Jahr 2008 dürfte sich die Nettovermögensposition des Staates leicht verbessern.

Abbildung 7:

Vermögen und Verbindlichkeiten des Staates^a 1991–2005



^aAm Jahresende im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt. — ^bNetto-Anlagevermögen zu Wiederbeschaffungspreisen (Wert für 2005 geschätzt.). — ^cGeld- und Sachvermögen abzüglich Verbindlichkeiten.

Quelle: Deutsche Bundesbank (2006a, 2006b); Statistisches Bundesamt (2007a, 2007b); eigene Berechnungen.

III. Ein spezifischer Aspekt: Änderung der Finanzverfassung

Änderungen der Finanzverfassung in Richtung auf Wettbewerbsföderalismus können helfen, die Staatsausgaben, die Steuerbelastung und die Staatsverschuldung zu begrenzen und so das Wachstum des Produktionspotentials stärken. Im Jahr 2007 traten mehrere Veränderungen in Kraft, die diese Wirkung haben.

So wurde ein (kleiner) Schritt in Richtung auf mehr Steuerautonomie der Länder getan; die Länder erhielten die Gesetzgebungskompetenz für die Grunderwerbsteuer (Sachverständigenrat 2006: Ziffer 461). Darüber hinaus wurde die Gesetzgebungskom-

petenz für die Besoldung und die Versorgung der Landesbeamten und Landesrichter den Ländern übertragen; die Kompetenz war im Jahr 1969 dem Bund zugesprochen worden. Auch wurden zwei der vier Gemeinschaftsaufgaben (nämlich „Bildungsplanung“ und „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“) abgeschafft. Ferner wurden die Finanzhilfen des Bundes für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden sowie die Finanzhilfen für die soziale Wohnraumförderung gestrichen. Die Länder erhalten freilich zur Kompensation ihrer Einnahmenverluste pauschale Zuschüsse.

Insgesamt wurden mit der ersten Stufe der Reform die Eigenverantwortlichkeit des Bundes und die der einzelnen Länder gestärkt. Dies dürfte die Effizienz erhöhen und das Wachstum des Produktionspotentials tendenziell erhöhen. Im Rahmen der neuen Reformbestrebungen („Föderalismusreform II“) wird es wohl weitere Maßnahmen geben, auch in Richtung der Begrenzung der öffentlichen Schulden; möglicherweise wird ein nationaler Stabilitätspakt vereinbart.

IV. Fazit

Die Finanzpolitik hat in den vergangenen Jahren durch Änderungen ihres Kurses dazu beigetragen, dass das Wachstum des Produktionspotentials gestärkt wird. Die Staatsausgaben wurden eingeschränkt. Auch gibt es Fortschritte bei der so genannten qualitativen Konsolidierung. Die Neuverschuldung wurde verringert, und es darf mit reduzierten Steuersätzen in der Zukunft gerechnet werden. Insgesamt dürfte das Produktionspotential in der zweiten Hälfte des laufenden Jahrzehnts infolge der finanz- und sozialpolitischen Maßnahmen nennenswert rascher als in der ersten Hälfte wachsen.¹²

¹² Zu einer umfassenderen Analyse vgl. Boss et al. (2007).

Literatur

- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (Hrsg.) (2006a). *Statistisches Taschenbuch 2006. Arbeits- und Sozialstatistik*. Stand: Juni 2006. Bonn.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (Hrsg.) (2006b). *Sozialbudget 2005. Tabellenauszug*. Stand: September 2006. Bonn.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (lfd. Jgg.). *Monatsbericht des BMF*. Berlin.
- Boss (2003). Arbeits- und Investitionsanreize in Deutschland: Die Rolle der Abgaben- und Transferpolitik als Determinante des Wachstums des Produktionspotentials. Kieler Arbeitspapiere 1148. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2006). Steuervergünstigungen in Deutschland: Ist die Finanzpolitik auf dem richtigen Weg? Kieler Arbeitspapiere 1301. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., N. Jannsen, C.-P. Meier, F. Oskamp, B. Sander und J. Scheide (2005). Exportlastige Konjunkturerholung in Deutschland. *Die Weltwirtschaft* (3): 288–320.
- Boss, A., J. Dovern, C.-P. Meier, F. Oskamp und J. Scheide (2006). Gute Chancen auf einen langanhaltenden Aufschwung in Deutschland. Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), *Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Winter 2006*. Kieler Diskussionsbeiträge 436/437, Kiel.
- Boss, A., J. Dovern, C.-P. Meier, F. Oskamp und J. Scheide (2007). Verbessertes Arbeitsmarktumfeld stärkt Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland. Kieler Diskussionsbeiträge 441/442. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2006). Der Kieler Subventionsbericht: Grundlagen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen. Kieler Diskussionsbeiträge 423. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.). *Amtliche Nachrichten*. Nürnberg.
- DATEV (lfd. Jgg.). *Tabellen und Informationen für den steuerlichen Berater*. Nürnberg.
- Deutsche Bundesbank (2006a). *Monatsbericht*. Juni. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2006b). Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland 1991 bis 2005. *Statistische Sonderveröffentlichung*, 4. Juli. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (lfd. Jgg.). *Monatsbericht*. Frankfurt am Main.
- EZB (Europäische Zentralbank) (2007). Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Euro-Währungsgebiet auf dem Prüfstand. *Monatsbericht* (Februar): 65–80.
- Fölster, S., und M. Henrekson (2001). Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries. *European Economic Review* 45 (8): 1501–1520.
- Heitger, B. (2001). The Scope of Government and Its Impact on Economic Growth in OECD Countries. Kieler Arbeitspapier 1034. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Kaltenborn, B., P. Knerr und J. Schiwarov (2006). Hartz IV: Leistungen von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen. *Bundesarbeitsblatt* (6): 4–10.
- Kamps, C. (2004). *The Dynamic Macroeconomic Effect of Public Capital. Theory and Evidence for OECD Countries*. Kieler Studie 331. Berlin.
- Kamps, C., C.-P. Meier und F. Oskamp (2004). Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland bleibt schwach. Kieler Diskussionsbeiträge 414. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Rosenschon, A. (2007). Finanzhilfen des Bundes – eine Aktualisierung. Kieler Arbeitspapiere 1313. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2001). *Für Stetigkeit – gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/02*. Wiesbaden.

- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2002). *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/03*. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2003). *Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/04*. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2006). *Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/07*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2007a). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.4: Inlandsproduktsberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse 2006*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2007b). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.5: Inlandsproduktsberechnung – Lange Reihen ab 1970*. Wiesbaden.
- Temple, J. (1999). The New Growth Evidence. *Journal of Economic Literature* 37 (1): 112–156.