

Konjunkturpakete – Mit dem Zweiten hilft man besser!

Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln
im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)
und der WirtschaftsWoche

Autor:
Dr. Benjamin Scharnagel

Köln, 4.2.2009

Inhalt

1	Vorwort von Michael Hüther	3
2	Zusammenfassung der Ergebnisse	5
3	Arbeitsmarktpolitik	10
4	Sozialpolitik	11
5	Steuer- und Finanzpolitik	16
6	Governance	29

1 Vorwort

„Wer jetzt Konjunkturpaket und Keynes sagt, muss nach der Krise auch Konsolidierung sagen“

Mitten im weltweiten wirtschaftlichen Sinkflug steigt der Wert der IW-Politikanalyse, mit der wir seit der Bundestagswahl 2005 die Politik der großen Koalition bewerten. Scheinbar paradox – denn die deutsche Wirtschaftsleistung wird im Jahr 2009 sinken und damit auch die Anzahl der Arbeitsplätze.

Der Wert dieser Dauerstudie bestimmt sich danach, wie weit die Bundesregierung durch ihre Entscheidungen Voraussetzungen für mehr Beschäftigung und Wachstum schafft. Dennoch bewerten wir die aktuelle Regierungspolitik in dieser 11. Ausgabe unserer kontinuierlichen Politikfolgenabschätzung gut sieben Monate vor der nächsten Bundestagswahl in allen Bereichen besser als in der letzten Ausgabe, die fünf Monate zurückliegt. Dies hat vor allem vor allem mit dem zweiten Konjunkturpaket zu tun. Insgesamt handelt es sich dabei um eine angemessene Reaktion auf die aktuelle Wirtschaftskrise, die durch die Turbulenzen an den internationalen Finanzmärkten mitverursacht wurde. Auch wenn verschiedene Details zu bemängeln sind: Aus unserer Sicht verfolgt die Bundesregierung eine gesamtwirtschaftlich sinnvolle Strategie, um mit zusätzlichen öffentlichen Investitionen, Steuersenkungen und Entlastungen bei den Sozialabgaben die Folgen des Abschwungs für Deutschland zu lindern.

Eine konjunkturgerechte Wachstumspolitik bietet die Chance, auf Dauer die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Krise zu begrenzen. Die mit dem zweiten Konjunkturpaket beschlossenen Abgabensenkungen sowie die höheren Ausgaben für die Infrastruktur steigern kurzfristig Konsum und Investitionen, ohne jedoch langfristig die Wachstumskräfte zu schwächen. Daher fällt der dafür aufgenommene Teil der staatlichen Neuverschuldung in unserer Bewertung nicht negativ ins Gewicht.

In den vergangenen Jahren haben wir Haushaltsdefizite regelmäßig und zu Recht kritisiert. Denn aufgrund hausgemachter Fehler gelang es der Großen Koalition in einem wirtschaftlich robusten weltweiten Umfeld nicht, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Angesichts der aktuellen Ausnahmesituation sind höhere Schulden in einem gewissen Ausmaß jedoch zu tolerieren. Allerdings müssen Bund und Länder diese antizyklische Fiskalpolitik mit klaren Regeln flankieren, das heißt: Zusätzliche Schulden müssen im nächsten Aufschwung wieder abgebaut werden! Sonst verliert die Politik insgesamt an Glaubwürdigkeit, verspielt das Vertrauen der Bevölkerung und die Schulden steigen ins Uferlose.

Es ist richtig, dass die Bundesregierung derzeit öffentliches Geld in den Wirtschaftskreislauf pumpt und damit entschlossen einen zeitweilig nachfrageorientierten Kurs fährt. Keynes ist jetzt geboten, denn der massive Einbruch der Nachfrage überfordert die Anpassungsflexibilität der Angebotsseite. Allerdings wird dies mit zweistelligen neuen Milliardenschulden bezahlt und die staatliche Gesamtschuldenlast steigt auf ein historisch nie gekanntes Ausmaß. Wenn wir also jetzt keynesianische Politik positiv bewerten, muss dabei klar sein, dass wir die Politiker genau dann auch an die andere Seite von John Maynard Keynes erinnern werden, wenn der Konjunkturmotor hierzulande wieder rund läuft. Die Entscheider im politischen Berlin müssen dann die heute gemachten Schulden entschlossen wieder zurückführen. In Anlehnung an das Sprichwort „Wer A sagt, muss auch B sagen“ lautet meine Handlungsempfehlung:

„Wer jetzt Konjunkturpaket und Keynes sagt, muss nach der Krise auch Konsolidierung sagen.“

Bund und Länder müssen mit einer verbindlichen Schuldenbremse dafür sorgen, dass die Staatsverschuldung im Aufschwung wieder abgebaut wird. Auch das hat John Maynard Keynes stets gefordert. In den Aufschwungjahren, die hinter uns liegen, haben diese Bundesregierung, aber auch viele Landesregierungen haushaltspolitisch zuwenig Disziplin gezeigt und die Staatsschulden eben nicht zurückgeführt. Das rächt sich in dieser Notzeit bitter und darf uns so nicht noch einmal passieren!

*Professor Dr. Michael Hüther,
Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW)
Köln, im Februar 2009*

2 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Krise auf den internationalen Finanzmärkten und die aktuellen Rezessionstendenzen verdüstern die wirtschaftlichen Aussichten für 2009 und 2010. Bis zum Sommer des letzten Jahres prägte noch Zuversicht das politische Handeln. Spätestens mit der Insolvenz der US-amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers Mitte September 2008 änderte sich dieses Bild jedoch schlagartig. Weltweit knüpften Regierungen Sicherheitsnetze, um systemrelevante Banken zu stützen und einen Zusammenbruch der Kreditversorgung zu verhindern.

Die Bundesregierung erhebt in der jetzigen Situation den Anspruch, eine konjunkturgerechte Wachstumspolitik zu machen. Es ist zu prüfen, ob ihr dies gelingt. Seit Oktober 2008 hat die Große Koalition drei Maßnahmenbündel auf den Weg gebracht, um kurzfristig Bürger und Unternehmen zu entlasten und die öffentlichen Investitionen zu erhöhen. Dabei handelt es sich um:

- das „Maßnahmenpaket zur Senkung der steuerlichen Belastung, Stabilisierung der Sozialversicherungsausgaben und für Investitionen in Familien“ vom 7.10.2008 (Entlastungspaket),
- das „Maßnahmenpaket Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ vom 5.11.2008 („Konjunkturpaket I“) und
- den „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“ vom 14.1.2009 (Konjunkturpaket II).

Die Maßnahmenbündel sind in unterschiedlichen Gesetzesvorhaben oder per Verordnungen auf den Weg gebracht worden und bestehen aus arbeitsmarkt-, sozial- sowie steuerpolitischen Änderungen. Zur Deckung der geplanten Mehrausgaben, erwarteter Mindereinnahmen bei Steuern und Abgaben sowie Belastungen auf dem Arbeitsmarkt hat die Bundesregierung zudem einen Nachtragshaushalt beschlossen sowie einen „Investitions- und Tilgungsfonds“ eingerichtet. Über Letzteren soll im Wesentlichen das Konjunkturpaket II finanziert werden. Der Entwurf des Nachtragshaushalts sieht nahezu eine Verdoppelung der Nettokreditaufnahme des Bundes in diesem Jahr von 18,5 auf 36,8 Milliarden Euro vor. Das Sondervermögen Tilgungsfonds umfasst maximal weitere 21 Milliarden Euro.

Im Vergleich zum ersten Konjunkturpaket der Bundesregierung, das aus einem Sammelsurium von Einzelmaßnahmen und sektorspezifischen Vergünstigungen besteht, ist das zweite Konjunkturpaket eine angemessene Reaktion auf die derzeitige konjunkturelle Lage. Auch wenn man über einzelne Instrumente streiten kann, verfolgt die Große Koalition nun eine breitere, gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Strategie, um mit zusätzlichen öffentlichen Investitionen, Steuersenkungen und Entlastungen bei den Sozialabgaben gegen den Abschwung zu steuern. Hilfreich ist zudem, dass auch die anderen Industrieländer gegen den Konjunkturreinbruch vorgehen, so dass durch diesen internationalen Gleichklang die konjunkturstützenden Maßnahmen ihre Wirkung besser entfalten können.

Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass die Neuverschuldung in diesem Jahr infolge der staatlichen Unterstützung des Wirtschaftskreislaufs erheblich steigen wird. Hier rächt es sich, dass Schwarz-Rot während des Aufschwungs zu wenig getan hat, um den Bundeshaushalt zu konsolidieren. Statt die Struktur des Bundeshaushalts zugunsten von Investitionen zu verbessern und Subventionen abzubauen, erhöhte die Große Koalition gleichzeitig

Steuern und Ausgaben, so dass ihr der Etatausgleich in der ablaufenden Legislaturperiode nicht gelang.

Die erhebliche Neuverschuldung in diesem und im nächsten Jahr findet in einem anderen wirtschaftlichen Umfeld statt als in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts. Zwar stagnierte damals die Wirtschaft über mehrere Jahre hinweg, sie befand sich aber nicht in einer schweren Rezession. Dennoch wurde das Maastricht-Kriterium, demzufolge das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nicht mehr als 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen darf, gleich viermal hintereinander gerissen. Die wirtschaftliche Schwäche war seinerzeit vor allem eine Folge anhaltender und anschließend nur teilweise beseitigter hausgemachter Strukturprobleme. Das internationale wirtschaftliche Umfeld war hingegen weitgehend intakt.

Die heutige Wirtschaftslage ist eine gänzlich andere. Es handelt sich um eine keynesianische Situation: Der massive Nachfrageeinbruch überfordert die Anpassungsfähigkeit der Angebotsseite. Die Finanzwirtschaft befindet sich in einer Systemkrise, nachdem sich die Kreditmarktkrise im Laufe des Jahres 2008 verschärfte. Gleichzeitig hat sich der Abschwung hierzulande rasant verstärkt. Seit August 2008 stürzen die Auftragseingänge aus dem In- und Ausland regelrecht ab. Der Rückgang ist größer als in den letzten beiden Abschwungphasen. Zudem sind alle Wirtschaftsräume von der Abwärtsbewegung betroffen: Die Wirtschaftskraft der Industrieländer schrumpft, die Entwicklungs- und Schwellenländer halbieren ihr Expansionstempo. Daher sind derzeit für die stark exportorientierte deutsche Volkswirtschaft kaum Impulse aus dem Ausland zu erwarten – eine verlässliche Stütze in früheren Schwächephasen.

Unsere Politikanalyse trägt dieser gesamtwirtschaftlichen Situation Rechnung. Sie konzediert, dass nachfragegestützte Maßnahmen die Chance bieten, auf Dauer die gesamtwirtschaftlichen Kosten dieser Krise zu begrenzen. Daher ist ein gewisser Anstieg der Neuverschuldung kurzfristig hinzunehmen, auch wenn die Zins- und Tilgungslasten den zukünftigen Handlungsspielraum einengen. Sind die Vorhaben im Sinne einer konjunkturgerechten Wachstumspolitik dazu geeignet, kurzfristig Investitionen und Konsum zu stimulieren, ohne langfristig die Wachstumskräfte zu schwächen, fällt die entsprechende Neuverschuldung nicht negativ ins Gewicht. Zu dieser Kategorie gehören Steuer- und Abgabensenkungen sowie höhere öffentliche Investitionen. Schuldenfinanzierte Subventionen und Sozialtransfers, die allenfalls ein kurzfristiges Strohfeuer bei der privaten Nachfrage erzeugen, sind hingegen abzulehnen.

Die einzelnen Politikbereiche:

Arbeitsmarktpolitik. Die Bundesregierung hat zum 1.1.2009 die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes von zwölf auf 18 Monate verlängert. Die befristete Regelung gilt für alle Beschäftigten, deren Anspruch auf Kurzarbeitergeld bis Ende dieses Jahres entsteht. Den Arbeitgebern wird mindestens die Hälfte der Sozialversicherungsbeiträge erlassen. In Abhängigkeit von Schwere und Dauer des Konjunktureenbruchs kann es dadurch gelingen, dass die Unternehmen ihre Mitarbeiter halten und nicht in die Arbeitslosigkeit schicken müssen.

Sozialpolitik. Bei den Beitragssätzen zu den Sozialversicherungen fährt die Bundesregierung einen Zickzackkurs. Nachdem noch zum Start des Gesundheitsfonds am 1.1.2009 der Beitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung von durchschnittlich 14,9 auf einheitlich 15,6

Prozent (inklusive Sonderbeitrag der Versicherten) gestiegen war, senkt die Große Koalition mithilfe umfangreicher Steuerzuschüsse den Einheitsbeitragssatz wieder auf 14,9 Prozent ab 1.7.2009. Der höhere Bundeszuschuss schafft zwar kurzfristig Entlastung bei den Arbeitskosten und erhöht das verfügbare Einkommen von Arbeitnehmern und Rentnern, trägt aber nicht dazu bei, das Finanzierungsproblem der gesetzlichen Krankenversicherung grundlegend zu lösen.

Positiv wirkt sich die Herabsetzung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung aus: Seit dem 1.1.2009 liegt dieser bei 2,8 statt 3,3 Prozent. Zum 1.1.2011 steigt er allerdings wieder auf 3,0 Prozent des beitragspflichtigen Arbeitseinkommens. Die Entlastung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber ist also zeitlich begrenzt.

Steuer- und Finanzpolitik. Das Entlastungspaket und die Konjunkturpakete enthalten eine Vielzahl von steuerrechtlichen Änderungen. Eine breite Entlastung der Bürger versprechen die geplante Reform des Einkommensteuertarifs, mit der auch die kalte Progression teilweise beseitigt wird, die Absetzbarkeit von Vorsorgeaufwendungen für die Kranken- und Pflegeversicherung bei der Einkommensteuer sowie die Rückkehr zur Pendlerpauschale. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die letzten beiden dieser sinnvollen Schritte auf Urteile des Bundesverfassungsgerichts zurückgehen und nicht freiwillig von der Bundesregierung initiiert wurden. Auch die – allerdings zeitlich auf zwei Jahre begrenzte – Wiedereinführung der degressiven Abschreibung ist ein sinnvolles Vorhaben, da sie investierenden Unternehmen einen Liquiditätsvorteil verschafft. Die endlich beschlossene Reform der Kfz-Steuer sorgt für einen verlässlichen Rahmen. Die mehrere Jahre währende Unsicherheit über die stärkere Berücksichtigung des Kohlendioxid-Ausstoßes bei der Besteuerung hatte für Zurückhaltung beim Autokauf gesorgt.

Abstriche gab es hingegen für die Erweiterung von Ausnahmetatbeständen im Steuerrecht. Insbesondere die stärkere Absetzbarkeit der Inanspruchnahme von Handwerksleistungen, haushaltsnahen Dienstleistungen und Beschäftigung im Haushalt verringert die steuerliche Bemessungsgrundlage zulasten aller Steuerzahler, um wenige zu begünstigen.

Angesichts des Konjunkturunbruchs ist das Investitionsprogramm der Bundesregierung, das vor allem Infrastrukturprojekte auf kommunaler Ebene fördert und Investitionen des Bundes vorzieht, zu begrüßen. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass die Gelder rasch und sinnvoll verwendet werden, damit der konjunkturelle Impuls rechtzeitig wirken kann und die Investitionen die Wachstumsbasis stärken. Die Schuldenfinanzierung dieser Projekte ist in der jetzigen Situation hinzunehmen. Allerdings müssen Bund und Länder durch eine verbindliche Schuldenbremse dafür sorgen, dass die Staatsverschuldung im Aufschwung wieder abgebaut wird. Das Ziel ausgeglichener Etats auf allen föderalen Ebenen darf nicht aus den Augen verloren gehen. Da das gesamtstaatliche Defizit in diesem Jahr nach jüngster Meldung des Bundesfinanzministeriums nach Brüssel bei voraussichtlich 3 Prozent des BIP liegen wird und damit das zusätzliche, kreditfinanzierte Investitionsvolumen erheblich übersteigt, zieht dies eine negative Bewertung nach sich.

Governance. Die geplante Reform der Kfz-Steuer beseitigt nicht nur die Verunsicherung aufseiten von Autofahrern und Produzenten, sondern sorgt auch für klarere Strukturen im föderalen Gefüge. Nach einer Übergangszeit liegen Ertrags-, Verwaltungs- und Regelungskompetenz allein beim Bund und sind nicht mehr auf Bund und Länder verteilt.

Die IW-Politikanalyse für INSM und WirtschaftsWoche im Überblick

Datum ¹	Arbeitsmarkt	Soziale Sicherung	Steuern und Finanzen	Governance	Gesamtwert ²
Werte in Prozent ³					
7.2.2009	-17,6	-5,8	26,2	16,6	4,9
8.9.2008	-19,6	-7,3	18,9	15,5	1,9
10.12.2007	-14,7	-5,1	16,7	15,5	3,1
9.7.2007	-9,8	-6,6	17,5	15,5	4,2
12.3.2007	5,8	-0,8	9,3	13,3	6,9
4.11.2006	4,8	2,2	0,4	11,1	4,6
31.7.2006	4,8	2,2	-1,1	11,1	4,3
5.6.2006	6,8	11,7	-11,5	10,0	4,3
27.3.2006	7,8	8,8	-12,3	6,7	2,8
6.3.2006	7,8	8,8	-15,3	0,0	0,3
12.1.2006	-1,0	0,7	4,7	0,0	1,1

¹ Erscheinungsdatum der WirtschaftsWoche

² Durchschnitt der vier Teilindikatoren

³ der erforderlichen Reformen (Referenz: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Vision Deutschland – Was jetzt zu tun ist, Ein Reformkonzept für die neue Bundesregierung, Köln, 2005)

Ausgangswert (18. September 2005) = 0 Prozent

Werte unter 0: Verschlechterung

Werte über 0: Verbesserung

Hinweis: Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz, das im Eiltempo innerhalb weniger Tage von Bundestag und Bundesrat am 17.10.2008 verabschiedet und noch am selben Tag verkündet wurde, ist nicht Gegenstand dieser Politikfolgenabschätzung. Die Bundesregierung konnte durch schnelles Handeln das systemische Risiko eindämmen und noch größeren Schaden von der Realwirtschaft abwenden. Das Stabilisierungspaket setzt sich aus drei Instrumenten zusammen: Kapitalspritzen, Garantien für Verbindlichkeiten und Abkauf von Risikopositionen. Garantien werden nur gewährt, wenn die Bank ausreichend Eigenkapital hat. Ist dies nicht der Fall, kann sie eine Kapitalspritze des Bundes beantragen. Von Instituten, die über genügend Eigenkapital verfügen, aber bei denen die Gewährung von Garantien nicht für eine Gesundung ausreicht, kann der Staat Risikopositionen abkaufen. Die Unterstützung ist an strenge Auflagen gebunden: So behält sich der Staat vor, die Geschäftspolitik zu beeinflussen. Bei Zuschüssen zum Eigenkapital kann er Auflagen bezüglich der Vergabe von Krediten an kleinere und mittlere Unternehmen machen, Vergütungsgrenzen vorschreiben und Dividendenzahlungen verbieten. Die strengen Auflagen können sich als Mangel erweisen, denn sie werden manchen Banker davon abhalten, die Unterstützung zu beantragen, obwohl dies geboten wäre.

In der Finanzmarktkrise trat und tritt der Staat als Versicherung für eine Notlage auf, die wegen ihrer Dimension den Einzelnen oder eine Gruppe überfordert und existenzielle Folgen nach sich ziehen könnte. Das Krisenmanagement entzieht sich der Bewertung durch diese Studie. Sie beurteilt, ob und wie die Politik auf Bundesebene die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert. Die Wiederherstellung von Vertrauen war überhaupt Voraussetzung dafür, dass die Politik inzwischen wieder in halbwegs geordneten Bahnen agie-

ren kann. Die Folgen dieses Handelns lassen sich wieder auf Basis ordnungspolitischer Prinzipien bewerten.

Die aktuellen Punktwertungen im Einzelnen

Arbeitsmarktpolitik

▪ Kurzarbeit: Verlängerung der Bezugsdauer von 12 auf 18 Monate, Vereinfachte Beantragung, hälftige Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge	+2,0
	+2,0

Sozialpolitik

▪ Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung von 3,3 auf 2,8 Prozent zum 1.1.2009	+1,5
▪ Erhöhung des Beitrags zur gesetzlichen Krankenversicherung von 14,9 auf 15,5 Prozent zum 1.1.2009	-2,2
▪ Senkung des Beitrags zur gesetzlichen Krankenversicherung von 15,5 auf 14,9 Prozent zum 1.7.2009	+2,2
▪ Höherer Steuerzuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung	0,0
	+1,5

Steuer- und Finanzpolitik

▪ Höheres Kindergeld, höherer Kinderfreibetrag und Schulbedarfspaket	0,0
▪ Höhere steuerliche Absetzbarkeit von geringfügiger und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Haushalt, haushaltsnahen Dienstleistungen und Handwerksleistungen	-1,5
▪ Absetzbarkeit von Vorsorgeaufwendungen	+5,9
▪ Befristete Wiedereinführung der degressiven Afa	+1,5
▪ Niedrigerer Eingangsteuersatz, höherer Grundfreibetrag, Rechtsverschiebung des Einkommensteuertarifs	+5,9
▪ Höhere Investitionen	+3,0
▪ Höheres Defizit 2009	-11,9
▪ Reform der Kfz-Steuer	+1,5
▪ Reform der Erbschaftsteuer (letzte Änderungen)	+0,7
▪ Rückkehr zur Pendlerpauschale	+2,2
	+7,3

Governance

▪ Reform der Kfz-Steuer	+1,1
	+1,1

3 Arbeitsmarktpolitik

3.1 Vereinfachung der Kurzarbeit

Verordnung über die Bezugsfrist für das Kurzarbeitergeld vom 26.11.2008

- Die Bezugsfrist für das Kurzarbeitergeld wird bei Arbeitnehmern, deren Anspruch auf Kurzarbeitergeld bis zum 31.12.2009 entsteht, von zwölf auf 18 Monate verlängert.
- Die Verordnung über die Bezugsfrist für das Kurzarbeitergeld vom 19.12.2006 tritt außer Kraft.

Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Entwurf)

Kabinettsbeschluss: 27.1.2009; 1. Beratung BT: 30.1.2009; geplantes Inkrafttreten: 1.2.2009

- In den Jahren 2009 und 2010 erstattet die Bundesagentur für Arbeit (BA) den Arbeitgebern den halben Sozialversicherungsbeitrag für die Zeit der Kurzarbeit.
- In den Jahren 2009 und 2010 erstattet die Bundesagentur für Arbeit den Arbeitgebern auf Antrag den vollen Sozialversicherungsbeitrag, wenn die kurzarbeitenden Arbeitnehmer an einer Qualifizierung des Unternehmens teilnehmen und der zeitliche Umfang der Qualifizierungsmaßnahme mindestens die Hälfte der Ausfallzeit beträgt.

Bewertung

Die zeitlich befristete Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes ist vor dem Hintergrund des Konjunkturerinbruchs und seinen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu begrüßen. Das Kurzarbeitergeld, welches für die Ausfallstunden in Höhe von 60 bzw. 67 Prozent des ausgefallenen Nettoverdienstes von der Bundesagentur für Arbeit bezahlt wird, bietet den Unternehmen zumindest kurzfristig die Möglichkeit, ihre Fachkräfte in auftragschwachen Zeiten zu halten. Zugleich schützt es die Arbeitnehmer vorm sofortigen Arbeitsplatzverlust. Verbessert sich wieder die Auftragslage, so kann der Arbeitgeber sich auf sein eingearbeitetes Personal stützen, betriebspezifisches Humankapital geht nicht verloren.

Der Anreiz für die Unternehmen, ihre Belegschaften weitgehend zu halten, wird noch dadurch erhöht, dass die BA die Hälfte der fälligen Sozialversicherungsbeiträge übernimmt, bei Weiterbildung sogar 100 Prozent für die Zeit der Qualifizierung während der Kurzarbeit. Hier ist dafür zu sorgen, dass die Mitarbeiter in der betrieblichen Weiterbildung sinnvoll qualifiziert werden.

Die längere Auszahlung des Kurzarbeitergeldes ist in der derzeitigen Sondersituation zu vertreten. Die Verlängerung sollte aber ständig überprüft werden, denn das Kurzarbeitergeld soll eigentlich nur Lohnverluste bei einem vorübergehenden Arbeitsausfall ersetzen.

Der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ steigt um 2 Punkte.

3.2 Fazit

Der Teilindikator „Arbeitsmarktpolitik“ steigt um 2 Punkte von -19,6 auf -17,6 Prozent.

4 Sozialpolitik

4.1 Maßnahmenpaket zur Senkung der steuerlichen Belastung, Stabilisierung der Sozialversicherungsausgaben und für Investitionen in Familien

Der sozialpolitische Teil des Entlastungspaketes der Bundesregierung vom Oktober 2008 umfasst die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung und die Festlegung des einheitlichen Beitragssatzes zur gesetzlichen Krankenversicherung zum 1.1.2009. Die Beitragsänderungen sind in einem Gesetz und zwei Verordnungen geregelt:

Achtes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 20.12.2008¹

Kabinettsbeschluss: 15.10.2008; 1. Beratung BT: 12.11.2008; 2./3. Beratung BT: 5.12.2008
Inkrafttreten: 1.1.2009

- Zum 1.1.2009 sinkt der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von 3,3 auf 3,0 Prozent. Die Beitragssenkung führt zu jährlichen Mindereinnahmen im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (BA) von rund 2,4 Milliarden Euro; mittelfristig soll der Haushalt der BA ausgeglichen sein.

Verordnung über die Erhebung von Beiträgen zur Arbeitsförderung nach einem niedrigeren Beitragssatz (Beitragssatzverordnung 2009)

Kabinettsbeschluss: 15.10.2008; Inkrafttreten: 1.1.2009

- Vom 1.1. bis 30.6.2010 beträgt der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung 2,8 Prozent. Im Vergleich zum Beitragssatz in Höhe von 3,0 Prozent (s. o.) entstehen bis Ende Juni 2010 weitere Mindereinnahmen von insgesamt 2,4 Milliarden Euro, die die BA aus ihren Rücklagen decken soll.²

Verordnung zur Festlegung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung

Kabinettsbeschluss: 7.10.2008; endgültiger Kabinettsbeschluss: 29.10.2008;
Inkrafttreten: 1.1.2009

- Der paritätisch finanzierte allgemeine Beitragssatz steigt im Vergleich zum bisherigen durchschnittlichen allgemeinen Beitragssatz um 0,6 Punkte auf 14,6 Prozent. Die Bei-

¹ Ursprünglich eingebracht als Entwurf eines Gesetzes zur Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung

² Im Rahmen des Konjunkturpaketes II wird der Beitragssatz zur Arbeitsförderung bis Ende 2010 auf 2,8 Prozent gehalten und steigt erst ab 2011 wieder auf 3,0 Prozent (vgl. S. 12); dies wird bereits hier in der Bewertung berücksichtigt.

tragseinnahmen erhöhen sich dadurch um 6 Milliarden Euro. Inklusive dem Sonderbeitrag der Versicherten von 0,9 Prozent beläuft sich der einheitliche Beitragssatz auf 15,5 Prozent. Durchschnittliche Beitragssatz und Sonderbeitrag summierten sich zuletzt auf 14,9 Prozent.³

Bewertung

Der niedrigere Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung sollte den höheren Krankenversicherungsbeitrag kaschieren und den paritätisch finanzierten Sozialversicherungsbeitrag – wenn schon nicht nachhaltig, dann wenigstens optisch – unter der von der Großen Koalition bei Amtsantritt angekündigten Zielmarke von 40 Prozent halten. Während die Erhöhung des Krankenkassenbeitrags um 0,6 Prozentpunkte auf 15,5 Prozent (zunächst) dauerhaft angelegt war, sollen Arbeitnehmer und Arbeitgeber bei der Arbeitslosenversicherung dauerhaft nur um 0,3 Prozentpunkte und temporär um weitere 0,2 Prozentpunkte entlastet werden. Zum Jahresende 2008 war noch geplant, den Beitragssatz zur Arbeitsförderung lediglich bis Ende Juni 2010 auf 2,8 Prozent zu senken. Im Rahmen des Konjunkturpakets II (siehe nächsten Abschnitt 4.2) wurde beschlossen, den Beitrag erst ein halbes Jahr später wieder auf 3,0 Prozent anzuheben. Dies wird bereits hier berücksichtigt.

Der Anstieg des Krankenkassenbeitrags zum 1.1.2009 hätte die Arbeitskosten dauerhaft um rund 3 Milliarden Euro erhöht (das zweite Konjunkturpaket macht diesen Schritt zum 1.7.2009 wieder rückgängig, s. Abschnitt 4.2, S. 15). Die Senkung des Beitrags zur Arbeitsförderung von 3,3 auf 3,0 Prozent mindert die Lohnzusatzkosten dauerhaft um 1,2 Milliarden Euro. Die auf zwei Jahre befristete zusätzliche Herabsetzung auf 2,8 Prozent senkt die Lohnzusatzkosten um weitere 800 Millionen Euro jährlich. Per Saldo bleibt (zunächst) eine höhere Belastung bei den Lohnzusatzkosten in den nächsten zwei Jahren um je 1 Milliarde Euro.

Der Teilindikator „Sozialpolitik“ sinkt um 0,7 Punkte.

4.2 Konjunkturpaket II: Pakt für Beschäftigung und Stabilität

Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland

Kabinettsbeschluss: 27.1.2009; 1. Beratung BT: 30.1.2009; geplantes Inkrafttreten: 1.7.2009 und 1.1.2011

- **Arbeitslosenversicherung:** Die vorübergehende Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung von 3,0 auf 2,8 Prozent wird um weitere sechs Monate verlängert; ab dem 1.1.2011 beträgt der Arbeitslosenversicherungsbeitrag wieder 3,0 Prozent.⁴

³ Das Konjunkturpaket II macht diese Erhöhung wieder rückgängig, indem die gesetzliche Krankenversicherung einen höheren steuerfinanzierten Bundeszuschuss erhält, siehe Abschnitt 4.2.

⁴ Die Verlängerung der zeitweisen Absenkung des Beitrags zur Arbeitsförderung auf 2,8 Prozent um ein halbes Jahr wird bei der Bewertung im Abschnitt 4.1 berücksichtigt.

Die erwarteten zusätzlichen Mindereinnahmen der BA in Höhe von 800 Millionen Euro werden erforderlichenfalls über ein Darlehen des Bundes gedeckt, dessen Rückzahlung um ein Jahr gestundet werden kann.

- **Gesetzliche Krankenversicherung:** Der allgemeine paritätisch finanzierte Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenkasse sinkt zum 1.7.2009 von 14,6 auf 14,0 Prozent. Inklusive Sonderbeitrag beträgt der einheitliche Krankenkassenbeitrag für Arbeitnehmer dann 14,9 statt derzeit 15,5 Prozent.

Zur Finanzierung der Beitragssatzsenkung steigt der Steuerzuschuss des Bundes in diesem Jahr um 3,2 auf 7,2 Milliarden Euro und im nächsten Jahr gegenüber dem ursprünglichen Ansatz um 6,3 auf 11,8 Milliarden Euro. Der im Rahmen der Gesundheitsreform 2007 für das Jahr 2016 avisierte Endbetrag von 14 Milliarden Euro Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds soll bereits 2014 erreicht werden, um die Gesamtkosten der beitragsfreien Versicherung der Kinder aus Steuermitteln zu finanzieren.

Bewertung

Die im Rahmen des Konjunkturpakets II vorgesehene Aufstockung des Bundeszuschusses kann als Vorziehen einer mittelfristig ohnehin geplanten Bezuschussung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) aus Steuermitteln interpretiert werden, auch wenn der Gesetzentwurf die Maßnahme nur allgemein mit der Finanzierung versicherungsfremder Ausgaben begründet, nicht aber Bezug auf die bislang beitragsfreie Mitversicherung der Kinder nimmt.

Stellt man deshalb die konjunkturpolitisch begründete Aufstockung des Bundeszuschusses seiner sowieso vorgesehenen Anhebung entgegen, dann wird der zusätzlich aufzuwendende Betrag also sukzessive abgeschmolzen. Aber auch für die Jahre 2009 und 2010 reduziert sich das konjunkturpolitisch begründete Volumen von 9,5 Milliarden Euro noch einmal, wenn man zwei weitere Effekte berücksichtigt: Erstens führt der verringerte Beitragssatz zu Einsparungen der öffentlichen Haushalte, weil sowohl für die Angestellten des öffentlichen Dienstes niedrigere Kosten anzusetzen sind als auch für die gesetzliche Rentenversicherung geringere Zuschüsse zur Krankenversicherung der Rentner zu Buche schlagen.

Zweitens ergeben sich ab 2010 weitere „Einsparungen“, wenn der Gesetzgeber die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umsetzen muss, wonach die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung sowie die Prämienanteile privat Versicherter für den Basistarif im Steuerrecht vollumfänglich abzugsfähig sein müssen.⁵ Bei den bisher kalkulierten Steuerausfällen von rund 8,7 Milliarden Euro (volle Jahreswirkung) ging man von einem Beitragssatz von 15,5 Prozent aus. Da sich infolge des höheren Bundeszuschusses dieser reduziert, sind auch entsprechend geringere Steuerausfälle zu kalkulieren. Insgesamt beläuft sich der Nettoaufwand für die öffentliche Hand deshalb in diesem Jahr nur auf 2,6 und im Jahr 2010 auf 4,1 Milliarden Euro.

Ordnungspolitische Beurteilung

- **First-Best-Lösung**

Grundsätzlich ist zu hinterfragen, wann ein Zuschuss aus Steuermitteln an eine Sozialversicherung gerechtfertigt ist. Er lässt sich dann begründen, wenn die Sozialversicherung mit gesamtgesellschaftlichen Aufgaben betraut wird, die nicht dem eigentlichen Versicherungs-

⁵ Siehe dazu ausführlich Abschnitt 5.1.2.

zweck dienen. In diesem Sinne ist die lohnabhängige Beitragsfinanzierung in der GKV als eigentlich versicherungsfremd zu identifizieren. Denn die damit verbundene Einkommensumverteilung steht weder in einer kausalen noch sonst zu begründenden Beziehung zum Gesundheitsrisiko. Die kostenlose Mitversicherung der Kinder ist nur ein Element dieser Einkommensumverteilung; in diesem Sinne wäre auch die Begünstigung von nicht erwerbstätigen Ehepartnern sowie generell die lohnproportionale Beitragserhebung als versicherungsfremd zu identifizieren.

Der ordnungspolitisch saubere Weg besteht aber nicht darin, Steuermittel in ein mit versicherungsfremden Elementen überfrachtetes System zu pumpen, sondern das System selbst konsequent von solchen Aufgaben zu befreien. Mit anderen Worten: Sinnvoll ist ein Wechsel auf ein System, in dem die Kosten der Kinderversicherung separiert und für Kinder bis zu einer bestimmten Altersgrenze eigene kostendeckende Prämien erhoben werden. Die verteilungspolitischen Implikationen – finanzielle Überforderung einkommensschwacher und kinderreicher Haushalte – gilt es dann, über das Steuer-Transfer-System aufzufangen.

Diese Lösung wäre allokativ überlegen, weil das Krankenversicherungssystem über Preissignale statt über lohnsteuerähnliche Beiträge gesteuert würde. Aber auch verteilungstheoretisch ergeben sich Vorteile: Zum einen würden mit dem allgemeinen Steuersystem alle Einkommensarten unbegrenzt herangezogen, um Umverteilungsansprüche zu finanzieren. Zum anderen ließe sich damit auch leichter die bislang ungleiche Behandlung von gesetzlich und privat Versicherten beheben, weil auch PKV-Mitglieder einbezogen würden.

Allerdings ist in diesem Kontext grundsätzlich zu hinterfragen, ob die Krankenversicherungskosten der Kinder generell von der Gesellschaft finanziert werden müssen – etwa als Ausgleich für positive externe Effekte, die von ihnen ausgehen. Denkbar wäre auch, dass im Rahmen einer Bündelung familienpolitischer Maßnahmen nicht einzelne Aufwendungen aus Steuern finanziert werden, sondern etwa das Kindergeld pauschal aufgestockt wird.

Im Sinne dieser ordnungspolitischen Referenz müsste die geplante Aufstockung des Bundeszuschusses als Verstoß gegen das Versicherungsprinzip negativ gewertet werden.

▪ **Second-Best-Lösung**

Bei der Bewertung ist aber zweierlei zu konstatieren: Zum einen ist der Status quo durch die am Erwerbseinkommen orientierte Beitragsfinanzierung und den Gesundheitsfonds gekennzeichnet, dessen Einführung sich bereits deutlich negativ auf die INSM-WiWo-Politikanalyse des IW Köln ausgewirkt hat.⁶ Vor diesem Hintergrund darf einer singulären Maßnahme nicht die grundsätzliche Systemkritik angelastet werden. Zum anderen ist die Maßnahme vor dem schwierigen konjunkturellen Hintergrund zu interpretieren.

Akzeptiert man die Systemvorgaben – namentlich die lohnabhängige Beitragsfinanzierung einschließlich der mit ihr einhergehenden verteilungspolitischen Ziele –, dann ist eine Finanzierung versicherungsfremder Leistungen aus Steuermitteln grundsätzlich vorteilhaft, da sie den Versicherungscharakter, also den Zusammenhang von eigentlichem Versicherungszweck und Beitragszahlung tendenziell stärkt. Dieses Argument gilt aber nur unter der einschränkenden Prämisse des Status quo und enthebt weder Politik noch Wissenschaft von der Verpflichtung, die Systemfrage grundsätzlich zu thematisieren.

⁶ Siehe ausführlich: „Reformpolitik in Deutschland – Die Sommerdiagnose“, Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der WirtschaftsWoche vom 26.7.2006, S. 9 ff.

Gleichzeitig mildert der höhere Bundeszuschuss aber den Rationalisierungsdruck bei den Krankenkassen und Leistungsanbietern. Denn er löst den Zusammenhang zwischen individuellem Beitrag und Preis des Krankenversicherungsschutzes weiter auf, so dass die Nachfrager weniger Druck auf einzelne Wettbewerber ausüben. Zudem führt der höhere Bundeszuschuss tendenziell dazu, sowohl den bürokratischen Gesundheitsfonds zu stützen und zu etablieren als auch den von vielen beklagten Einfluss des Staates auf die Gesundheitsversorgung zu stärken.

Insofern bleibt die Beurteilung des Steuerzuschusses zur gesetzlichen Krankenversicherung ambivalent; unterm Strich und unter der Prämisse des Status quo ergibt sich eine neutrale Bewertung: Das Versicherungsprinzip wird einerseits (bedingt) gestärkt, außerdem schlägt eine Entlastung der Beitragszahler um 0,3 Punkte zu Buche (Arbeitnehmerbeitrag). Dem stehen andererseits gravierende ordnungspolitische Bedenken gegenüber, die eher eine Schwächung des Versicherungsprinzips erkennen lassen. Insgesamt bringt der höhere Steuerzuschuss wohl keinen ordnungspolitischen Fortschritt.

Somit bleibt allein der Rückgang der Lohnnebenkosten als positiver Bestandteil einer wachstumsorientierten Konjunkturpolitik: Die Senkung des Beitrags der Arbeitgeber um 0,3 Prozentpunkte führt zu einer Entlastung auf der Arbeitskostenseite von rund 3 Milliarden Euro pro Jahr. Dies ist sowohl aus mittelfristiger Wachstumsperspektive als auch mit Blick auf den konjunkturpolitischen Impuls positiv zu bewerten.

Der Teilindikator „Sozialpolitik“ steigt um 2,2 Punkte.

4.3 Fazit

Der Teilindikator „Sozialpolitik“ steigt insgesamt um 1,5 Zähler von -7,3 auf -5,8 Prozent.

5 Steuer- und Finanzpolitik

5.1 Maßnahmenpaket zur Senkung der steuerlichen Belastung, Stabilisierung der Sozialversicherungsausgaben und für Investitionen in Familien vom 7.10.2008

5.1.1 Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz – FamLeistG) vom 22.12.2008

Kabinettsbeschluss: 15.10.2008; 1. Beratung BT: 13.11.2008; 2./3. Beratung BT: 4.12.2008; Inkrafttreten: 1.1. bzw. 1.8.2009

- Der **Freibetrag** bei der Veranlagung zur Einkommensteuer steigt für jedes zu berücksichtigende Kind von 5.808 auf 6.024 Euro.⁷
- Das **Kindergeld** steigt zum 1.1.2009 für das erste und zweite Kind um je 10 Euro auf jeweils 164 Euro; ab dem dritten Kind um je 16 Euro auf 170 Euro für das dritte Kind und auf 179 Euro für das vierte und jedes weitere Kind.
- **Schulbedarfspaket:** Jedes Schulkind, dessen Eltern auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) oder der Sozialhilfe (SGB XII) angewiesen sind, erhält ab 1.8.2009 zum Anfang eines jeden neuen Schuljahres bis zum Abschluss der 10. Klasse 100 Euro zusätzlich für den Kauf der persönlichen Schulausstattung.
- **Steuererleichterungen:**
 - Für geringfügige haushaltsnahe Beschäftigung (Minijobs) ermäßigt sich die tarifliche Einkommensteuer um 20 Prozent, höchstens 510 Euro, der Aufwendungen des Steuerpflichtigen.
 - Bei sozialversicherungspflichtiger haushaltsnaher Beschäftigung und haushaltsnahen Dienstleistungen sinkt die tarifliche Einkommensteuer um 20 Prozent, maximal 4.000 Euro (bisher: 1.200 Euro), der Aufwendungen des Steuerpflichtigen.

Bewertung

▪ **Kinderfreibetrag und Kindergeld**

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, das sächliche Existenzminimum von Kindern steuerfrei zu stellen. Im Rahmen des geltenden Familienleistungsausgleichs wird dies entweder durch Freibeträge oder durch das als Steuervergütung monatlich vorab gezahlte Kindergeld bewirkt. Laut Siebentem Existenzminimumbericht liegt das sächliche Existenzminimum von Kindern im Jahr 2010 bei 3864 Euro. Die Bundesregierung hat die Vorgaben des Existenzminimumberichts umgesetzt. Zwar setzt sie beim Kindergeld aus politischen Gründen auf eine stärkere Förderung von Familien mit mehr als zwei Kindern. Doch fällt dies angesichts des Gesamtvolumens kaum ins Gewicht.

Keine Änderung.

⁷ Der Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum erhöht sich von 3.648 auf 3.864 Euro; der Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf bleibt unverändert bei 2.160 Euro.

▪ **Schulbedarfspaket**

Das Schulbedarfspaket ist eine neue Leistung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeit und der Sozialhilfe in Höhe von 121 Millionen Euro. Die Bundesregierung begründet die zusätzliche Leistung für die Schule nicht mit der Bedürftigkeit der Kinder – läge diese vor, müssten die Regelsätze für Kinder erhöht werden –, sondern mit der besonderen Förderung der schulischen Bildung von Kindern und Jugendlichen aus bedürftigen Familien.

Mit der Reform der Sozialhilfe und der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden pauschalierte Regelsätze eingeführt, die den täglichen Bedarf der Hilfeempfänger decken sollen. Dazu gehört auch der schulische Bedarf. Sonderzahlungen sollten nur noch in begründeten Ausnahmefällen erfolgen. Mit dem Schulbedarfspaket durchbricht die Bundesregierung diesen Grundsatz. Da das zusätzliche Transfervolumen mit 121 Millionen Euro vergleichsweise gering ist, wirkt sich das Schulbedarfspaket trotz grundsätzlicher Kritik an seiner Einführung nicht negativ auf den Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ aus.

Keine Änderung.

▪ **Steuererleichterungen bei Beschäftigung im Haushalt und haushaltsnahen Dienstleistungen**

Die höhere Anrechenbarkeit von Minijobs und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Haushalt sowie der Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen weitet einen bereits im Steuerrecht existierenden Ausnahmetatbestand aus. Zu kritisieren ist, dass eine bestimmte Einkommensverwendung bevorzugt und die steuerliche Bemessungsgrundlage verringert werden. Das Ausmaß der unsystematischen Steuervergünstigung ist mit 130 Millionen Euro (volle Jahreswirkung) für sich genommen vergleichsweise gering. Da das Konjunkturpaket I mit der höheren Absetzbarkeit von Handwerksleistungen eine ebenfalls negativ einzustufende Maßnahme enthält, wird die Steuererleichterung für Beschäftigung im Haushalt und für haushaltsnahe Dienstleistungen in Abschnitt 5.2 berücksichtigt.

Keine Änderung.

5.1.2 Entwurf eines Gesetzes zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen (Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung)

Erster Kabinettsbeschluss: 15.10.2008; Referentenentwurf vom 6.11.2008; geplantes Inkrafttreten: spätestens 1.1.2010

- Ab dem 1.1.2010 können die vom Steuerpflichtigen geleisteten Beiträge zur privaten und gesetzlichen (Basis-)Krankenversicherung und Pflegepflichtversicherung vollständig von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abgezogen werden.

Bewertung

Das Bundeskabinett hat den Gesetzentwurf zur besseren steuerlichen Absetzbarkeit von Vorsorgeaufwendungen zwar noch nicht formal beschlossen, es liegt aber ein Grundsatzbeschluss zur Entlastung der Bürger vor. Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht in

seinem Urteil vom 13.2.2008 den Gesetzgeber dazu verpflichtet, eine Neuregelung zu treffen. Schließlich nimmt das vom Bundeskabinett verabschiedete „Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“ ausdrücklich Bezug auf dieses Vorhaben. Daher wird es als so verbindlich eingestuft, dass es bereits hier und heute bewertet werden kann.

Bisher waren die Beiträge für eine Kranken- und Pflegeversicherung nur eingeschränkt steuerlich abziehbar. Dies widerspricht dem Prinzip der Steuerfreiheit des Existenzminimums. Laut Bundesverfassungsgericht muss der Sonderausgabenabzug den existenznotwendigen Aufwand des Steuerpflichtigen berücksichtigen. Auch wenn sich der Beschluss nur auf den Fall von Privatversicherten bezieht, hat sich die Große Koalition dafür entschieden, die Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen sowohl für privat als auch für gesetzlich Versicherte entsprechend dem Umfang des sozialhilferechtlich gewährleisteten Leistungsniveaus gegen Krankheit und bei Pflegebedürftigkeit einzuführen. Dies entspricht den Beiträgen zur Pflegepflichtversicherung und (Basis-)Krankenversicherung⁸.

Die Bundesregierung folgt mit der geplanten Neuregelung dem steuerrechtlichen Grundsatz, dass nur das disponible Einkommen, also über das der Steuerpflichtige frei verfügen kann, auch besteuert werden kann. Eine Kranken- und Pflegeversicherung oder Altersvorsorge benötigt jedoch jeder, und sie sind für den größten Teil der Bevölkerung auch gesetzlich vorgeschrieben. Die entsprechenden Aufwendungen stehen dem Steuerpflichtigen nicht mehr zur freien Verfügung, dürfen also nicht besteuert werden.

Der Referentenentwurf beziffert die Entlastung der Steuerzahler bei voller Jahreswirkung auf 8,7 Milliarden Euro. Bei der Berechnung wurde noch der GKV-Einheitssatz von 15,5 Prozent zugrunde gelegt. Das Konjunkturpaket II sieht eine Absenkung auf 14,9 Prozent vor. Laut dazugehörigem Gesetzentwurf sind die Steuermindereinnahmen um 600 Millionen Euro niedriger. Nach derzeitigem Kenntnisstand ist durch den neuen Sonderausgabenabzug mit einer Entlastung der Bürger von 8,1 Milliarden Euro zu rechnen.

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ steigt um 5,9 Punkte.

5.2 Konjunkturpaket I: Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung

Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung vom 21.12.2008

Kabinettsbeschluss: 5.11.2008; 1. Beratung BT: 25.11.2008; 2./3. Beratung BT: 4.12.2008; Inkrafttreten: 1.1.2009

⁸ Arbeitnehmer, die dem Grunde nach einen Anspruch auf Krankengeld haben, können die entsprechenden Beitragsanteile nicht steuerlich geltend machen. Das Krankengeld wird der Vermögensebene und nicht dem Existenzminimum des Steuerpflichtigen zugeordnet. Der Beitrag zur GKV wird pauschal um 4 Prozent gekürzt. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung können künftig nicht mehr als Sonderabzug geltend gemacht werden. Der Gesetzgeber sieht hier eine Analogie zu den Beiträgen für das Krankengeld. Allerdings können die Beiträge für das Krankengeld und zur Arbeitslosenversicherung weiter im Rahmen der Günstigerprüfung angesetzt werden.

- **Degressive AfA:** Für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens wird – auf zwei Jahre befristet – die degressive Abschreibung in Höhe von 25 Prozent ermöglicht.
- **Höhere Sonderabschreibung für KMU:** Kleinere und mittlere Unternehmen können zusätzlich zur degressiven Abschreibung sofort 40 Prozent ihre Anschaffungskosten steuerlich geltend machen. Die dafür relevanten Betriebsvermögens- und Gewinngrenzen werden auf 335.000 bzw. 200.000 Euro erhöht.
- **Bessere Absetzbarkeit von Handwerksleistungen bei der Einkommensteuer:** Für die Arbeitsleistung bei Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen wird der maximale Abzugsbetrag von der Steuerschuld verdoppelt (20 Prozent auf 6.000 statt 3.000 Euro). Die Vergünstigung liegt künftig bei maximal 1.200 statt 600 Euro.
- **Keine Kfz-Steuer für Neuwagen:** Pkw mit Erstzulassung werden für ein Jahr von der Kfz-Steuer befreit. Bei Fahrzeugen der Euro-5- und Euro-6-Norm verlängert sich die maximale Steuerbefreiung auf zwei Jahre ab Erstzulassung. Die Regelung gilt ab dem 5.11.2008 bis längstens 31.12.2010.
- **Investitionen:** Der Bund zieht Verkehrsinvestitionen im Umfang von insgesamt 2 Milliarden Euro in die Jahre 2009 und 2010 vor.

Bewertung

Das Maßnahmenpaket „Beschäftigungssicherung und Wachstumsstärkung“ – das in der Zeit seiner Entstehung von der Bundesregierung nicht offiziell als Konjunkturpaket bezeichnet wurde, inzwischen jedoch diesen Namen tragen muss, da dem offiziell so genannten Konjunkturpaket II logischerweise ein erstes vorausgehen muss – erfüllt nur bedingt die Ansprüche an eine konjunkturgerechte Wachstumspolitik:

- Zu seinen Lichtblicken gehört die – allerdings nur auf zwei Jahre begrenzte – Wiedereinführung der degressiven Abschreibung auf mobile Wirtschaftsgüter.⁹ Auch die ebenfalls auf zwei Jahre begrenzte höhere Sonderabschreibung für kleine und mittlere Unternehmen trägt dazu bei, die Liquidität der Unternehmen kurzfristig zu erhöhen. Die besseren Abschreibungsbedingungen vergrößern den Spielraum der Unternehmen zur Innenfinanzierung und machen sie weniger abhängig von Fremdkapital.

Allerdings ist unverständlich, warum die degressive AfA nicht dauerhaft wieder eingeführt wird. Denn unter steuersystematischen Gesichtspunkten ist sie der linearen überlegen, da sie dem tatsächlichen wirtschaftlichen Wertverlust eher (nicht vollständig) entspricht. Zudem wäre die Rückkehr über den gesamten Veranlagungszeitraum für den Fiskus aufkommensneutral; die Zahlungsströme werden in der Zeit nur anders verteilt.

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ steigt um 1,5 Punkte.

- Mit der höheren steuerlichen Absetzbarkeit von Handwerksrechnungen weitet die Bundesregierung einen bereits bestehenden Ausnahmetatbestand im Einkommensteuer-

⁹ Im Rahmen der Unternehmensteuerreform 2008 wurde die degressive AfA erst vor Kurzem abgeschafft, nachdem die Große Koalition sie Anfang 2006 noch von 20 auf 30 Prozent angehoben hatte. Siehe dazu: „Reformpolitik in Deutschland – Berliner Babysteps und Chancen für 2008“, Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der Wirtschaftswoche vom 5.3.2007, S. 24 und „Reformpolitik in Deutschland – Januar/Februar 2006“, ebenso, vom 1.3.2006, S. 21 f.

recht aus. Durch die Steuerbegünstigung wird eine bestimmte Einkommensverwendung und jene Privathaushalte, die Handwerksleistungen nachfragen, auf Kosten der Allgemeinheit subventioniert. Aus demselben Grund sind bereits die Steuererleichterungen bei geringfügiger bzw. sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Haushalt und bei haushaltsnahen Dienstleistungen kritisch zu sehen, welche die Große Koalition im Rahmen des ersten Entlastungspakets durchgesetzt hat (vgl. Abschnitt 5.1.1). Insgesamt belaufen sich die Steuervergünstigungen auf 1,6 Milliarden Euro (volle Jahreswirkung).

Anstelle dieser Steuerausnahmen, die nur bestimmte Personen und Verwendungszwecke privilegiert, wäre eine stärkere Senkung des Einkommensteuertarifs als sie mit dem zweiten Konjunkturpaket (s. Abschnitt 5.3.1) beschlossen wurde, sinnvoll gewesen. Davon hätten alle Steuerzahler mehr profitiert.

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ sinkt um 1,5 Punkte.

- Auf die zeitweise Aussetzung der Kfz-Steuer für Neuwagen hätte die Bundesregierung verzichten können, wenn sie sich bereits zum Ende des letzten Jahres auf die jetzt mit dem zweiten Konjunkturpaket beschlossene Reform der Kfz-Steuer geeinigt hätte. Denn wichtiger als ein kurzfristiger Nachfrageimpuls sind verlässliche Rahmenbedingungen für den Autokauf. Schon damals waren sich Bund und Länder grundsätzlich über die Neuausrichtung einig. Doch die Große Koalition wollte das Vorhaben lieber auf die nächste Legislaturperiode vertagen, obwohl sie sich im Koalitionsvertrag eine am CO₂-Ausstoß orientierte Reform vorgenommen hatte.

Keine Änderung.

- Das Vorziehen ohnehin geplanter Investitionen des Bundes in die Verkehrsinfrastruktur ist grundsätzlich zu begrüßen. Da das Konjunkturpaket II ebenfalls die öffentlichen Investitionen in diesem und im nächsten Jahr aufstockt, wird dieses Vorhaben bei der Bewertung in Abschnitt 5.3.1 berücksichtigt.

5.3 Konjunkturpaket II: Pakt für Beschäftigung und Stabilität

Die steuer- und finanzpolitisch relevanten Teile des Konjunkturpakets II besteht aus drei Gesetzesvorhaben:

- Das „Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“ (Abschnitt 5.3.1) ist ein Artikelgesetz, das eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen enthält. Dazu gehört auch die Einrichtung des Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“, mit dem vor allem die befristeten Investitionsvorhaben finanziert werden.
- Auch der Nachtragshaushalt für das Jahr 2009 gehört zum zweiten Konjunkturpaket (Abschnitt 5.3.2).
- Die Reform der Kraftfahrzeugsteuer wird in einem eigenen Gesetzentwurf geregelt (Abschnitt 5.3.2).

5.3.1 Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Entwurf)

Kabinettsbeschluss: 27.1.2009; 1. Beratung BT: 30.1.2009; geplantes Inkrafttreten:
1.7.2009, 1.1.2011

Dauerhafte Maßnahmen

Änderungen bei der Einkommensteuer:

- Der Eingangsteuersatz sinkt rückwirkend zum 1.1.2009 von 15 auf 14 Prozent.
- Der Grundfreibetrag für Alleinstehende steigt rückwirkend zum 1.1.2009 um 170 auf 7.834 Euro und zum 1.1.2010 erneut um 170 auf 8.004 Euro.
- Zum 1.1.2009 werden rückwirkend alle Tarifeckwerte um 400 Euro nach rechts verschoben; zum 1.1.2010 werden alle Tarifeckwerte erneut um 330 Euro nach rechts verschoben.

Das Entlastungsvolumen beträgt 5,9 Milliarden Euro bei voller Jahreswirkung. In diesem Jahr werden die Steuerzahler um 3,1 und im nächsten um 5,8 Milliarden Euro entlastet.

Befristete Maßnahmen (für 2009 und 2010; ohne Arbeitsmarktförderung)

	2009	2010
	in Millionen Euro	
Einmaliger Kinderbonus in Höhe von 100 Euro	1.800	–
Programm zur Stärkung der Pkw-Nachfrage	1.500	–
Kommunales Investitionsprogramm, davon <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Bund</u>: 10 Milliarden Euro, davon: <ul style="list-style-type: none"> ○ 6,5 Mrd. Euro für Bildung (Infrastruktur von Kindergärten, Schulen, Hochschulen, insb. energetische Sanierung; Forschung) ○ 3,5 Mrd. Euro für die kommunale Infrastruktur (Verkehr, Krankenhäuser, Städtebau, Informationstechnologie) ▪ <u>Länder und Gemeinden</u>: 3,3 Milliarden Euro (25 Prozent Kofinanzierung) 	11.667	1.667
Zusätzliche Bundesinvestitionen	2.000	2.000
Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)	500	400
Forschungsförderung Mobilität	300	200
Summe Konjunkturpaket II	17.767	4.267
nachrichtlich: Zusätzliche Bundesinvestitionen (Konjunkturpaket I)	1.000	1.000
Gesamtsumme Konjunkturpaket I + II	18.767	5.267
davon: Investitionsförderung	15.467	5.267

Quellen: Bundesregierung, FAZ vom 14.1.2009, eigene Berechnungen

Finanzierung

Die Große Koalition beabsichtigt, die befristeten Maßnahmen (ohne Kinderbonus und Arbeitsmarktförderung) in Höhe von 16,9 Milliarden Euro über das neue Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ außerhalb des Bundeshaushalts zu finanzieren. Einschließlich anfallender Zinsen soll das Sondervermögen maximal 21 Milliarden Euro betragen.

Die Tilgung soll ab 2010 aus jenem Teil der Bundesbankgewinne erfolgen, der nicht direkt in den Bundeshaushalt fließt. Für das Jahr 2010 wird der für den Bundeshaushalt veranschlagte Betrag auf maximal 3,5 Milliarden Euro begrenzt, 2011 auf höchstens 3 Milliarden Euro und ab 2012 solange auf höchstens 2,5 Milliarden Euro festgesetzt, bis die Verbindlichkeiten des neuen Sondervermögens vollständig getilgt sind.

Bewertung

▪ **Steuersenkung**

Auch wenn die geplanten Änderungen bei der Einkommensteuer – niedrigerer Eingangsteuersatz, schrittweise höherer Grundfreibetrag und Rechtsverschiebung der Tarifeckwerte – nicht dazu geeignet sind, den Mittelstandsbauch zu beseitigen und die leistungsfeindliche Progression im unteren Einkommensbereich zu mildern, geht die geplante Tarifreform im Sinne einer zweibesten Lösung in die richtige Richtung. Denn die Steuerzahler müssen insgesamt knapp 7,5 Milliarden Euro (volle Jahreswirkung) weniger an den Fiskus abführen.¹⁰ Diese dauerhafte Entlastung stärkt die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und kommt auch Personenunternehmen zugute.

Die Rechtsverschiebung der Tarifeckwerte um jeweils 400 Euro in diesem und 330 Euro im nächsten Jahr trägt zudem dazu bei, die kalte Progression abzumildern. Die Steuerzahler erhalten einen Teil dessen zurück, was ihnen zuvor mit den aufsteigenden Steuersätzen an realer Kaufkraft entzogen wurde.

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ steigt um 5,9 Punkte.

▪ **Investitionsförderung**

Mit den beiden Konjunkturpaketen stellt die Große Koalition in diesem und im nächsten Jahr insgesamt 20,7 Milliarden Euro für Investitionen vor allem auf kommunaler Ebene zur Verfügung. Investitionen in die Infrastruktur können kurzfristig die Nachfrage beleben und haben langfristig einen wachstumsfördernden Effekt. Entscheidend für den Erfolg dieser Maßnahme ist, dass die veranschlagten Gelder schnell in beschlussreife Investitionsprojekte und nicht in ohnehin geplante Vorhaben fließen. Dies erfordert nach der Gesetzgebung des Bundes eine rasche Entscheidungsfindung auf Landesebene über die Umsetzung und eine Kontrolle darüber, dass sinnvolle Projekte tatsächlich zusätzlich realisiert werden, die sich Länder und Gemeinden sonst nicht hätten leisten können.

Problematisch könnte sich zudem erweisen, dass die Bauindustrie nicht über genügend freie Kapazitäten verfügt, so dass die erhöhte Nachfrage entweder nicht befriedigt werden kann oder die Baupreise steigen. Mit zunehmender Dauer der Konjunkturkrise verliert diese Befürchtung allerdings an Relevanz. Für die Bewertung wird angenommen, dass die öffent-

¹⁰ Der erhöhte Grundfreibetrag liegt deutlich über dem im Siebenten Existenzminimumbericht quantifizierten sächlichen Existenzminimum für Alleinstehende in Höhe von 7.656 Euro.

lichen Investitionen insgesamt einen Beitrag zur Wachstumsvorsorge darstellen und einen dauerhaft positiven Effekt haben.

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ steigt um 3,0 Punkte.

▪ **Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“**

Zur Finanzierung des Bundesanteils der öffentlichen Investitionen und der Umwelt- bzw. Abwrackprämie richtet der Bund ein Sondervermögen ein. Aus buchhalterischer Sicht erreicht das Bundesfinanzministerium damit, dass die Nettoneuverschuldung des Bundes in diesem Jahr niedriger ausfällt, als sie tatsächlich ist.

Um die Vorteilhaftigkeit des Investitions- und Tilgungsfonds gegenüber der regulären Erhöhung der Kreditaufnahme des Bundes zu begründen, teilte die Bundesregierung mit, der Erblastentilgungsfonds sei vollständig getilgt worden. Tatsächlich sind nur rund 80 Milliarden Euro durch die Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen und überschüssiger Bundesgewinne, die nicht direkt in den Bundeshaushalt flossen, abgebaut. Der Rest der Tilgung kam durch Umschuldung in den Bundeshaushalt zustande. Die Verwirrung um die vermeintliche Tilgung des Erblastentilgungsfonds, in dem die Schulden der Treuhandanstalt, des Kreditabwicklungsfonds und ein Teil der Verbindlichkeiten der kommunalen Wohnungswirtschaft der DDR in Höhe von umgerechnet 171 Milliarden Euro eingestellt waren, belegt, dass Schattenhaushalte nicht zur Klarheit und Transparenz der öffentlichen Finanzen beitragen.

Im Rahmen dieser Studie ist für die Bewertung der Konsolidierungspolitik der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo nach dem Maastricht-Kriterium maßgeblich. Dieses bezieht auch die Nebenhaushalte mit ein. Die Einrichtung des Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ kann also das wahre Ausmaß des Staatsdefizits nicht verschleiern und ist damit für die Bewertung unschädlich.

Keine Änderung.

5.3.2 Nachtragshaushalt 2009 (Entwurf) und gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo

Kabinettsbeschluss: 27.1.2009; 1. Beratung BT: 30.1.2009; geplantes Inkrafttreten: 1.1.2009

Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms

- Die **Nettokreditaufnahme des Bundes** beträgt in diesem Jahr 36,8 Milliarden Euro. Sie liegt um 18,3 Milliarden Euro über dem erst Ende Dezember 2008 verabschiedeten Bundeshaushalt 2009 und übersteigt um 8,1 Milliarden Euro die Summe der veranschlagten Investitionen. Die Bundesregierung stellt eine „ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ fest.
- Das Bundesfinanzministerium beziffert das **gesamtstaatliche Defizit** von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen in diesem Jahr auf 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP).

Bewertung

Angesichts der schärfsten Rezession der Nachkriegszeit ist der Bundeshaushalt 2009 bereits 27 Tage nach seinem Inkrafttreten zur Makulatur geworden. Inklusiv dem Investitions- und Tilgungsfonds wird sich allein der Bund in diesem Jahr mit voraussichtlich mehr als 50 Milliarden Euro netto neu verschulden. Das Ziel eines ausgeglichenen Bundesetats ist damit wieder in weite Ferne gerückt. Eine neue mittelfristige Finanzplanung hat das Bundesfinanzministerium noch nicht vorgelegt.

Mit der jüngsten Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms musste die Bundesregierung eine Defizitquote von 3 Prozent nach Brüssel melden. Im letzten Jahr war der gesamtstaatliche Haushalt über alle Gebietskörperschaften und Sozialversicherungszweige hinweg nahezu ausgeglichen.

Der Großen Koalition kann man zwar nicht den massiven Konjunkturinbruch anlasten. Doch ist ihr vorzuwerfen, dass sie es in den guten Jahren 2006 und 2007 und trotz der größten Steuererhöhung seit Bestehen der Bundesrepublik (Anhebung der Mehrwert- und Versicherungssteuer zum 1.1.2007) nicht geschafft hat, einen schuldenfreien Etat aufzustellen oder gar Überschüsse zu erwirtschaften. Ausgabenträchtige Fehlentscheidungen während des Aufschwungs – als man glaubte, aus dem Vollen schöpfen zu können, ohne an das Morgen zu denken – rächen sich nun, zumal die automatischen Stabilisatoren zusätzlich tiefe Löcher in die Staats- und Sozialkassen reißen. Zins- und Tilgungslasten werden künftig den Handlungsspielraum einengen und die langfristigen Wachstumskräfte schwächen.

Angesichts des massiven Nachfrageeinbruchs und der damit einhergehenden Überforderung der Angebotsseite wird der Fiskalpolitik aber zugebilligt, antizyklisch dem Abwärtstrend entgegen zu steuern. Daher bleibt jener Teil der Nettoneuverschuldung in Höhe von gut 33 Milliarden Euro bzw. 1,3 Prozent des BIP, der im Sinne einer konjunkturgerechten Wachstumspolitik aufgenommen wird (öffentliche Investitionen, Steuer- und Abgabensenkungen), bei der Bewertung der Defizitentwicklung einmalig unberücksichtigt. Eine dauerhafte Steuer- und Abgabensenkung auf Pump ist jedoch abzulehnen. Daher ist die Politik aufgefordert, in wirtschaftlich besseren Zeiten die Haushaltslücke durch Ausgabenkürzungen wieder zu schließen. Gelingt dies nicht und kommt es zu einem permanenten Anstieg der Schulden, würde sich dies negativ auf den Teilindikator Steuer- und Finanzpolitik auswirken.

Mitte Januar kamen CDU, CSU und SPD im Koalitionsausschuss überein, mithilfe einer verfassungsrechtlich abgesicherten **Schuldenbremse** für Bund *und* Länder im Rahmen der noch ausstehenden Föderalismusreform II die neu aufgenommenen Schulden konsequent abzutragen. Inzwischen scheint sich nur noch der Bund auf eine regelgebundene Fiskalpolitik einlassen zu wollen, die ihn im Aufschwung dazu verpflichtet, Überschüsse zu erwirtschaften, um die Schulden aus konjunkturell schlechten Phasen abzutragen. Die in Bund und Ländern vertretenen Regierungsparteien hätten die Glaubwürdigkeit ihres Handelns erhöht, wenn sie sofort im Rahmen des Konjunkturpakets II einen Gesetzentwurf zur Einführung der Schuldenbremse verabschiedet hätten. So bleibt lediglich eine unverbindliche Ankündigung, die hier keine Berücksichtigung findet.

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ sinkt um 11,9 Punkte.

5.3.3 Gesetz zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze (Entwurf)

Kabinettsbeschluss: 27.1.2009; geplantes Inkrafttreten: 1.7.2009

- Neben dem Hubraum eines Fahrzeugs soll künftig auch sein CO₂-Ausstoß in die Bemessungsgrundlage der Kfz-Steuer einfließen: Als Sockelbetrag je angefangene 100 Kubikzentimeter Hubraum werden bei Benzinern 2 Euro und bei Dieselmotoren 9,50 Euro angesetzt. Ergänzt wird dies um eine CO₂-Komponente. Hier gilt eine steuerfreie Basismenge von zunächst 120 Gramm pro Kilometer. Oberhalb dieser Marke soll für jedes Gramm eine Steuer von 2 Euro fällig werden. In den Jahren 2012 und 2013 sinkt der steuerbefreite CO₂-Ausstoß auf 110g/km; ab 2014 liegt er bei 95 g/km.

Diese Regelung gilt für Neuwagen, die ab dem 1.7.2009 erstmals zugelassen werden. Bestandsfahrzeuge werden zunächst nach dem alten Recht besteuert und ab 2013 in die neue Besteuerung überführt. Die entsprechenden Details werden zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt.

Bewertung

Mit der jetzt beschlossenen Einbeziehung der CO₂-Emissionen eines Fahrzeuges in die Kfz-Steuer geht der Bund einen Schritt in die richtige Richtung. Wenn die Reform wie geplant zum 1.7.2009 in Kraft tritt, wird eine lange Hängepartie beendet. Autokäufer wissen endlich wieder, wie ihr Neuwagen besteuert wird. Dies verbessert die Rahmenbedingungen für den Automarkt.

Positiv sollte sich vor allem die jetzt geschaffene langfristige Rechtssicherheit auswirken. Wer ein langlebiges Gut wie ein Auto erwirbt, will vor dem Kauf auch wissen, welche Steuern er zukünftig auf seinen Neuwagen zu entrichten hat. Die Umstellung der Steuer stand aber schon lange im Raum und die mangelnde Klarheit über ihre Ausgestaltung verunsicherte die potenziellen Käufer. Auch die Wahl eines linearen Steuersatzes ist positiv zu vermerken. Wer viel verbraucht, zahlt mehr, wie auch an der Zapfsäule. Er ist – im Gegensatz zu einem progressiven Tarif – auch umweltpolitisch sachgerecht, denn jedes Gramm CO₂ ist aus klimatischer Sicht gleichwertig.

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ steigt um 1,5 Zähler.¹¹

¹¹ Im Zuge der Reform gehen die Ertragshoheit und die Verwaltungskompetenz über die Kfz-Steuer von den Ländern auf den Bund über. Siehe zur Bewertung dieser Änderung Abschnitt 6 („Governance“).

5.5 Weitere Maßnahmen

5.5.1 Reform der Erbschaftsteuer¹²

Kabinettsbeschluss: 12.12.2007; 1. Beratung BT: 15.2.2008; 2./3. Beratung BT: 27.11.2008; Inkrafttreten: 1.1.2009

Bewertungsrelevante Änderung

Firmenerben haben künftig die (unumkehrbare) Wahl zwischen zwei Optionen; bei Verstoß entfällt die Verschonung anteilig:

- **Option I:** Die *Erbschaftsteuer* auf das Betriebsvermögen *entfällt komplett*, sofern die Nachkommen das Unternehmen *zehn Jahre* lang im Kern unverändert fortführen, die kumulierte *Lohnsumme* nach *zehn Jahren* mindestens als *1000 Prozent* der Ausgangslohnsumme, also der durchschnittlichen Lohnsumme der letzten fünf Jahre vor dem Erbfall, beträgt (d. h. die Lohnsumme muss im Durchschnitt über die Jahre hinweg unverändert bleiben) und das *Verwaltungsvermögen* höchstens *10 Prozent* des Betriebsvermögens ausmacht.
- **Option II:** Die *Erbschaftsteuer* entfällt auf *85 Prozent* des Betriebsvermögens, sofern die Nachkommen das Unternehmen *sieben Jahre* lang im Kern unverändert fortführen, die kumulierte *Lohnsumme* nach *sieben Jahren* nicht weniger als *650 Prozent* der Ausgangslohnsumme zum Erbzeitpunkt beträgt (d. h. die Lohnsumme darf im Durchschnitt nicht weniger als 93 Prozent der ursprünglichen betragen) und das *Verwaltungsvermögen* höchstens *50 Prozent* des Betriebsvermögens ausmacht.

Bewertung

Die ursprüngliche Gesetzesvorlage enthielt nur eine Möglichkeit für den steuerbegünstigten Unternehmensübergang: Arbeitsplätze mussten über zehn Jahre gesichert und der Betrieb musste fünfzehn Jahre fortgeführt werden, damit Firmenerben 85 Prozent der Erbschaftsteuer auf das Betriebsvermögen – sofern es nicht zu mehr als der Hälfte aus Verwaltungsvermögen besteht – erlassen würden.¹³

Nach langem Ringen mit dieser wenig zufrieden stellenden Lösung einigten Union und SPD sich auf das Optionsmodell. Die Wahlfreiheit zwischen 85-prozentigem und 100-prozentigem Steuernachlass ist grundsätzlich zu begrüßen, zumal gleichzeitig die Behaltensfrist und die Fortführungsklausel für den Arbeitsplatzertahl gelockert wurden. Andererseits ist die Anforderung an die Höhe der Lohnsumme strenger geworden: Durfte die Lohn- und Gehaltssumme im ersten Entwurf noch bis auf 70 Prozent des Fünfjahresdurchschnitts vor dem Erbe sinken, um in den Genuss der Steuerbefreiung zu kommen, muss sie entweder unverändert bleiben (Option I) oder darf nur auf wenigstens 92 Prozent sinken (Option II). Die größere Flexibilität und kürzeren Fristen gehen also mit strengeren Bedingungen für den Arbeitsplatzertahl einher. Im Falle des kompletten Steuererlasses sind auch die Anfor-

¹² Gesetz zur Reform des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrechts (Erbschaftsteuerreformgesetz – ErbStRG) vom 24.12.2008.

¹³ Siehe ausführlich zum Entwurf der Erbschaftsteuerreform und seiner Bewertung: „Rolle Rückwärts in Berlin“, Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der Wirtschaftswoche, 5.12.2007, S. 15 ff.

derungen an die Zusammensetzung des Betriebsvermögens strikter: Es darf nur zu zehn und nicht mehr zu 50 Prozent aus Verwaltungsvermögen bestehen.

Eine deutliche Verbesserung stellt die Abschaffung des sogenannten Fallbeileffekts dar. Im ersten Gesetzentwurf führte ein Verstoß gegen die Behaltensfrist dazu, dass die Erbschaftsteuer komplett nachgezahlt werden muss. Jetzt entfällt die Vergünstigung nur für jene Jahre, in der die Behaltensfrist nicht eingehalten wird.

Der Teilindikator „Steuer und Finanzpolitik“ steigt um 0,7 Punkte.

Die positive Wertung der letzten Änderungen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Reform der Erbschaftsteuer, wie sie die Große Koalition jetzt endgültig verabschiedet hat, ordnungspolitisch verfehlt ist und insgesamt negativ bewertet wurde.¹⁴ Gegen die erbschaftsteuerrechtliche Neuregelung der Unternehmensnachfolge sprechen u. a. die nach wie vor zu langen Haltefristen, der bürokratische Aufwand, die hohe steuerliche Belastung einiger weniger Unternehmenserben oder die Diskriminierung zwischen begünstigungsfähigem Betriebsvermögen und fallweise zu versteuerndem Verwaltungsvermögen.

Angesichts eines Aufkommens von rund 4 Milliarden Euro handelt es sich bei der Erbschaftsteuer um eine Bagatelsteuer, die in der Administration sowohl für den Fiskus als auch für die Erben teuer ist. Es wäre sinnvoller gewesen, sie komplett auslaufen zu lassen, zumal über hohe Freibeträge eine Vielzahl von nichtgewerblichen Erben ohnehin keine Erbschaftsteuer zahlen müssen. Hier hätte Deutschland dem Beispiel anderer Länder folgen können: Schweden, Luxemburg und Österreich – dieses sogar unter einer sozialdemokratisch geführten Großen Koalition aus SPÖ und ÖVP – haben die Steuer bereits abgeschafft, Frankreich plant dies. Alternativ hätte im Rahmen der Föderalismusreform II die Regelungskompetenz für die Erbschaftsteuer den Ländern übertragen werden können. Denn diesen steht ohnehin das Aufkommen alleine zu. Sie hätten dann jeweils für sich über Abschaffung bzw. Gestaltung entscheiden können. Positiver Nebeneffekt einer solchen Regelung wäre eine Stärkung des Wettbewerbsföderalismus gewesen.

5.5.2 Wiedereinführung der Pendlerpauschale

Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.12.2008

- Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts verstößt die mit dem Steueränderungsgesetz 2007 eingeführte Regelung, nach der Fahrtkosten zur Arbeit erst ab dem 21. Entfernungskilometer wie Werbungskosten bei der Einkommensteuer anrechenbar sind, gegen die Verfassung. Die grundgesetzwidrig erzielten Steuereinnahmen in den Jahren 2007 und 2008 in Höhe von 5 Milliarden Euro müssen zurückgezahlt werden. Zudem gilt wieder die alte Pendlerpauschale: Wegekosten zum Arbeitsplatz dürfen ab dem ersten Entfernungskilometer mit je 30 Cent pro Kilometer als Werbungskosten von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Entsprechend werden die Pendler jährlich um 2,5 Milliarden Euro entlastet.

¹⁴ Vgl. „Rolle Rückwärts in Berlin“, Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der Wirtschaftswoche, 5.12.2007, S. 15 ff.

Bewertung

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der aktuellen Rezession ist die Rückkehr zu alten Pendlerpauschale eine gute Nachricht. Denn die schnelle Erstattung der 5 Milliarden Euro, die der Fiskus in den letzten beiden Jahren zuviel eingenommen hat, setzt nicht nur einen kurzfristigen positiven Impuls für den privaten Konsum. Auch die Gewissheit, dauerhaft wieder über mehr Einkommen zu verfügen, stärkt die Kaufkraft der Arbeitnehmer.

Doch auch aus ordnungspolitischer Sicht ist die Rückkehr zum Status quo ante die überlegene Alternative zur vom Verfassungsgericht verworfenen Neuregelung. Diese war nämlich nicht nur willkürlich, sondern auch steuersystematisch fragwürdig: Denn der Gesetzgeber durchbrach das Nettoprinzip, indem er einerseits vorgab, das Werkstorprinzip einzuführen, andererseits aber eine Mindestentfernung von 21 Kilometern festlegte, ab der die Wegekosten dann doch wieder angerechnet werden konnten.

Eine eindeutige Klärung, ob die Fahrkosten komplett der Privatsphäre zuzurechnen sind – dann hätte das Werkstorprinzip seine Berechtigung – oder ob die Aufwendungen zwischen dem Wohnort und dem Arbeitsplatz Werbungskosten sind – dies entspricht dem Nettoprinzip –, hatte der Gesetzgeber nicht geleistet. Stattdessen traf er eine Mischregelung, die gegen den Gleichheitsgrundsatz und das Leistungsfähigkeitsprinzip verstieß.

Grundsätzlich steht es dem Gesetzgeber weiterhin offen, die Pendlerpauschale komplett abzuschaffen. Doch muss er diese Entscheidung gut begründen; reiner Geldbedarf reicht dafür nicht aus. Überlegenswert wäre ihre Streichung, wenn die Mehreinnahmen den Steuerpflichtigen durch Tarifsenkungen direkt zurückgegeben würden. Dies entspräche auch dem Konzept einer Einkommensteuerreform, welche durch Abschaffung von Sondertatbeständen die Bemessungsgrundlage verbreitert und die Steuersätze senkt. Dies wäre einfach, niedrig und gerecht.

Der Teilindikator „Steuer und Finanzpolitik“ steigt um 2,2 Punkte.

5.6 Fazit

Der Teilindikator „Steuer- und Finanzpolitik“ steigt um 7,3 Punkte von 18,9 auf 26,2 Prozent.

6 Governance

6.1 Gesetz zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze (Entwurf)

Kabinettsbeschluss: 27.1.2009; geplantes Inkrafttreten: 1.7.2009

- Die Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer geht von den Ländern auf den Bund über.

Bewertung

Die Verlagerung der Ertragshoheit der Kfz-Steuer von den Ländern auf den Bund ist eine sinnvolle Regelung zur Stärkung des Fiskalföderalismus. Bereits heute besitzt der Bund die Regelungskompetenz über die Kfz-Steuer. Das Aufkommen steht hingegen allein den Ländern zu. Mittelfristig wird der Bund auch die Verwaltungskompetenz wahrnehmen.

Bis zur Umsetzung der erforderlichen organisatorischen und informationstechnischen Änderungen werden die Länder die Kfz-Steuer im Wege der Organleihe für den Bund erheben. Dafür und für die entgangenen Kfz-Steuereinnahmen erhalten die Länder eine entsprechende Kompensation aus dem Steueraufkommen des Bundes. Dann liegen Ertragshoheit, Regelungs- und Verwaltungskompetenz wieder in einer Hand.

Der Teilindikator „Governance“ steigt um 1,1 Zähler.

6.2 Fazit

Der Teilindikator „Governance“ steigt um 1,1 Punkte von 15,5 auf 16,6 Prozent.