

Konsolidierungspotenziale und Steuersenkungsoptionen

1. Problemstellung: Konsolidierung versus Steuersenkung
2. Ausgangsbasis: Mittelfristige Finanzplanung
3. Projektion der öffentlichen Haushalte bis 2020
4. Steuerpolitischer Handlungsbedarf für die neue Legislaturperiode
5. Literatur

1. Problemstellung: Konsolidierung versus Steuersenkung

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat in den öffentlichen Haushalten zu einer massiven Ausweitung der öffentlichen Defizite geführt. Die Bundesregierung steht nun vor der überaus schwer zu lösenden Aufgabe, die Defizite in den kommenden Jahren wieder zurückzuführen und eine Konsolidierungsstrategie zu entwickeln; und diese Aufgabe möglichst ohne diskretionäre Steuer- und Abgabenerhöhungen zu lösen. Eine offensive Strategie sollte es sogar ermöglichen, in einigen ausgewählten Bereichen der Einkommen- und Unternehmensbesteuerung in den kommenden Jahren Korrekturen vorzunehmen. Will man diese schwierige Frage zur Lösung dieses Problems auch nur halbwegs seriös beantworten, ist es sinnvoll, in einem ersten Schritt zunächst den Umfang des Konsolidierungsbedarfs zu bestimmen, anschließend Strategien für einen längerfristigen Konsolidierungspfad zu entwickeln und dann schließlich Ansatzpunkte für mögliche Steuerreformmaßnahmen zu identifizieren. Hierbei muss dann auch die Frage diskutiert werden, ob eine Erhöhung der Mehrwertsteuer unabdingbar ist, oder aber eine Steuerstrukturreform oder gar eine Nettoentlastung möglich und wachstumspolitisch sinnvoll sind.

Bei der Frage nach dem Umfang des Konsolidierungsbedarfs ist es notwendig, zwischen konjunkturbedingten und nicht konjunkturbedingten, d. h. strukturellen Defiziten in den öffentlichen Haushalten zu unterscheiden. Denn definitionsgemäß verschwinden die konjunkturbedingten Defizite automatisch, wenn der Konjunkturaufschwung groß genug ist und zudem die Finanzpolitik den Konsolidierungspfad strikt einhält, um die zuvor entstandenen Defizite zu beseitigen.

Im Rahmen dieses Kurzgutachtens wird deswegen in einem ersten Schritt dieser Konsolidierungsbedarf quantitativ erfasst und damit zugleich der Konsolidierungspfad bestimmt, um einige wichtige institutionell festgelegte Schuldengrenzen zu erreichen. Diese institutionellen

Schuldengrenzen sind einmal auf der europäischen Ebene durch den Maastrichter Vertrag sowie im nationalen Bereich durch die im Rahmen der Föderalismusreform II vereinbarte Schuldenbremse vorgegeben. Da diese Schuldenbremse sogar im Grundgesetz verankert ist, sollte von Seiten der Politik alles daran gesetzt werden, diese Grenze einzuhalten.

2. Ausgangsbasis: Mittelfristige Finanzplanung

Wirft man deshalb einen Blick auf die von Seiten des BMF vorgelegten Haushaltseckdaten, erhält man damit die Ausgangsbasis für die Ableitung von längerfristig angelegten Konsolidierungspfaden: Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ergibt sich im Rahmen der noch von der Vorgängerregierung verabschiedeten amtlichen mittelfristigen Finanzplanung für die verschiedenen Haushaltsebenen im Zeitraum 2008 bis 2013 folgendes Bild:

Sowohl bei der laufenden Verschuldung, also beim Finanzierungssaldo, wie auch beim Schuldenstand befindet sich der öffentliche Gesamthaushalt bereits in 2009 und noch deutlicher in 2010 außerhalb der Maastricht-Norm. In diesem Zahlenwerk sind die fiskalischen Mehraufwendungen sowohl auf der Ausgaben – wie auch auf der Einnahmeseite der bereits von der alten Bundesregierung verabschiedeten beiden Konjunkturprogramme, sowie in einem zweiten Schritt die Einnahmeausfälle aus den beschlossenen Steueränderungsgesetzen enthalten – nicht jedoch die Steuerausfälle aus dem für 2010 geplanten Wachstumsbeschleunigungsgesetz.

Tabelle 1: Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 2013
Öffentlicher Gesamthaushalt

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	in v. H. gegenüber Vorjahr					
Ausgaben öff. GHh	4,4	9 ½	0	-1	½	½
Einnahmen öff. GHh	2,3	-6	-3	3	4 ½	3
Finanzierungssaldo	in Milliarden Euro					
Bund	-11,8	-37 ½	-86 ½	-72	-59	-46
Länder	-0,4	-27 ½	-30 ½	-28	-23	-20 ½
Gemeinden	7,6	-3 ½	-11 ½	-10	-8	-6
Öffentl. GesHh*	-7,4	-100 ½	-132 ½	-109	-85 ½	-69 ½
Maastricht-Kriterien	in v. H. des BIP					
Finanzierungssaldo	-3,2	-4	-6	-5	-4	-3
Schuldenstand	65,9	74	79	81	82	82

* Einschließlich Sonderrechnungen des Bundes;

Quelle: BMF

Faktum ist damit, die Haushaltssituation hat sich bereits in 2009 deutlich gegenüber dem Vorjahr verschlechtert. Hauptursache hierfür sind die im Zuge der Rezession eintretenden Einbußen beim Steuer- und Beitragsaufkommen sowie die deutlich steigenden arbeitsmarktbedingten Ausgaben, die im Rahmen der automatischen Stabilisatoren erwartungsgemäß eintreten. Hinzu kommen die noch von der neuen Bundesregierung auf den Weg gebrachten weiteren Konjunktur stabilisierenden Maßnahmen, hier vor allem das Maßnahmenpaket aus dem oben erwähnten Entwurf des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes. Das führt 2010 zu einem Entlastungsvolumen von 6,1 Milliarden Euro und bei voller Jahreswirkung zu einem Entlastungsvolumen von 8,5 Milliarden Euro.

Auch wenn die einzelnen Bausteine dieser Konjunktur stützenden Programme kritikwürdig sind (dieses gilt insbesondere für den Entwurf des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes) zeigen Berechnungen der Forschungsinstitute (Herbstgutachten, Forschungsinstitut), dass zumindest die beiden noch von der alten Bundesregierung verabschiedeten Konjunkturprogramme insgesamt gesehen deutliche positive fiskalische Impulse ausgelöst haben, die sich auch im Vergleich zu allen anderen europäischen Staaten – gemessen an ihrer Wirtschaftskraft – auf einem höheren Niveau befinden. Der SVR weist auch explizit in seinem aktuellen Jahresgutachten hierauf hin (Jahresgutachten des Sachverständigenrates 2009/2010).

2.1 Konsolidierungsbedarf entsprechend der Maastricht-Norm

Diese milliardenschweren via deficit-spending finanzierten Konjunkturprogramme haben allerdings in den öffentlichen Haushalten zu einer starken Expansion der Verschuldung geführt. Aus diesem Grund soll in einem ersten Schritt der Konsolidierungsbedarf ermittelt werden, um wieder Maastricht-konforme Verschuldungsniveaus zu erreichen. Ein Blick auf die zurzeit gültige mittelfristige Finanzplanung des Bundes zeigt, dass bei der laufenden Verschuldung im öffentlichen Gesamthaushalt bereits für das Jahr 2013 die 3-Prozent-Marke angepeilt wird. Allerdings liegt im Endjahr dieses Planungszeitraums der Schuldenstand mit einem am BIP gemessenen Wert von 82 Prozent um 22 Prozentpunkte über der erlaubten Marke von 60 Prozent – dieses entspricht dann in absoluten Zahlen einem Betrag von umgerechnet 579 Milliarden Euro.

Auch wenn ein vergleichender Blick auf das aktuelle Verschuldungsniveau der OECD-Staaten zeigt, dass dort der am BIP gemessene Schuldenstand in 2009 in einigen großen westlichen Industriestaaten noch höher als in Deutschland liegt, so kann dies zwar zu einer Relativierung und zur nüchternen Einordnung der Situation in Deutschland hilfreich sein, gleichwohl besitzt die neue Bundesregierung nur geringen finanz- und steuerpolitischen Spielraum in der gerade begonnenen Legislaturperiode, weil der Konsolidierungsbedarf immens ist und die Konsolidierungsaufgabe nur in längerfristiger Perspektive lösbar ist.

Tabelle 2: Staatsverschuldung in Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009 und 2010

Jahr	2009	2010	Jahr	2009	2010
Japan	189,6	199,8	Niederlande	69,5	76,6
Italien	122,9	127,3	Irland	64,4	80,3
Griechenland	106,9	111,8	Norwegen	63,3	72,3
Belgien	100,1	106,4	Spanien	58,4	68,2
USA	87,4	97,5	Polen	57,9	63,5
Frankreich	86,4	94,2	Schweden	53,1	57,3
Portugal	83,8	90,2	Finnland	48,0	52,4
Ungarn	82,7	51,4	Dänemark	46,5	51,4
Deutschland	78,2	84,1	Tschechien	36,4	39,1
Kanada	77,7	82,0	Slowakei	34,8	41,2
Vereinigtes Königreich	75,3	89,3	Luxemburg	14,3	21,0
Österreich	73,2	79,2			

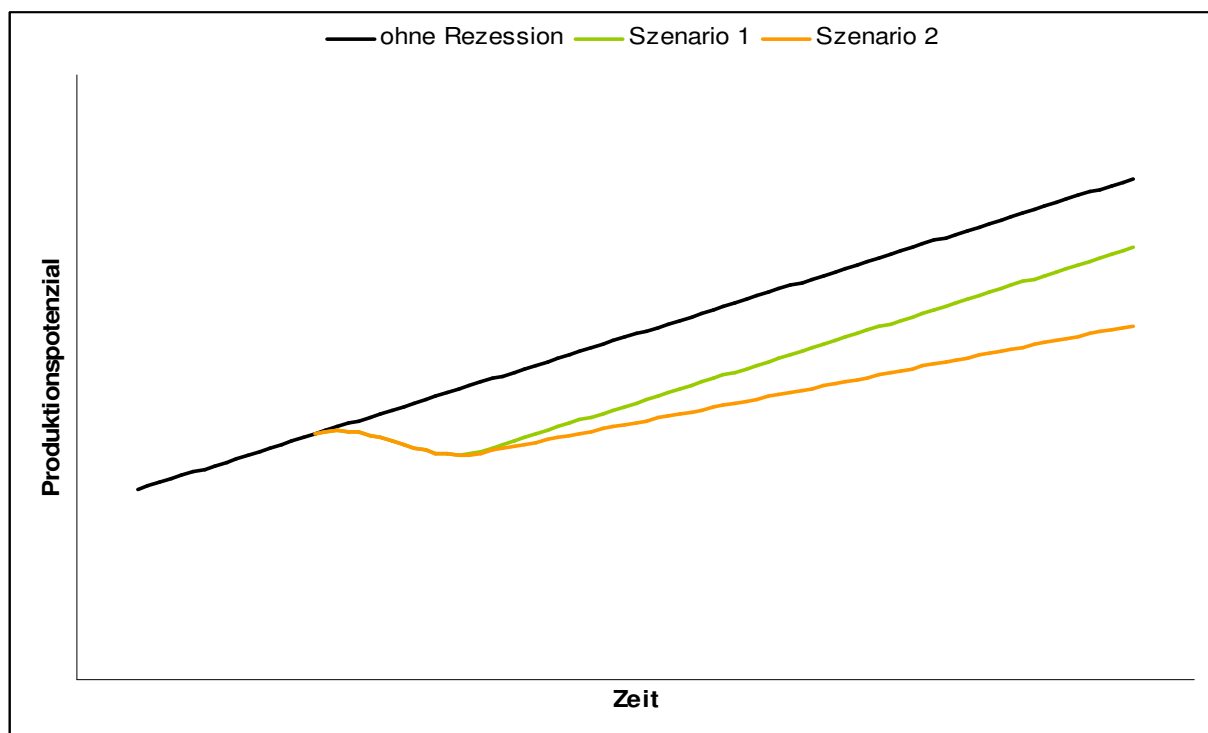
Die Abweichung dieser Verschuldungsquoten von dem Wert in der Tabelle 1 resultiert aus einer unterschiedlichen Abgrenzung der Verschuldung (VGR-Basis bei der OECD);
Quelle: OECD

3. Projektion der öffentlichen Haushalte bis 2020

3.1 Ausgangsannahmen und erfasste Haushaltsebenen

Die Projektion der Haushaltsentwicklung hat zwei Grundlagen: Bis 2013 wird die mittelfristige Finanzplanung für den öffentlichen Gesamthaushalt, d. h. von Bund, Ländern und Gemeinden unverändert übernommen. Dies betrifft sowohl die darin enthaltenen Wachstumsannahmen als auch die daraus resultierenden Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden. Auch das strukturelle Defizit des Bundes bis 2013 wird unverändert aus der Finanzplanung übernommen. Für die Länder und Gemeinden wird in dem entsprechenden Abschnitt so weit möglich eine eigene Berechnungssystematik aufgebaut.

Schaubild 1: Entwicklung des Potenzialwachstums



Quelle: IW Köln in Anlehnung an EU-Kommission (2009)

Dieses Vorgehen beinhaltet mehrere Unsicherheiten, die aber mangels besserer Datenlage in Kauf genommen werden müssen. Zunächst ist das in der mittelfristigen Finanzplanung angenommene nominale BIP-Wachstum mit Werten von -5,3 Prozent und +1,2 Prozent in den Jahren 2009 und 2010 vermutlich geringer als nach den aktuellen Prognosen erwartet werden darf. Danach springt es im Jahr 2011 auf 3 ¼ Prozent. Dies impliziert bei einer Preissteigerung (BIP-Deflator) von 1 bis 1,5 Prozent, dass das reale Wirtschaftswachstum 2011 zumindest dem durchschnittlichen Wachstum des Produktionspotenzials der Vergangenheit entspricht. Hier kann ein Wert von rund 1,6 Prozent als realistisch angesehen werden. Diese Grundannahme ist tendenziell optimistisch, so dass die zu pessimistischen Wachstumserwartungen 2010 und 2011 zumindest teilweise kompensiert werden. Außerdem basiert die Finanzplanung auf der Steuerschätzung vom Mai 2009, die streng genommen nicht mehr aktuell ist. Die Schätzung vom November hat aber nur zu geringfügigen Korrekturen geführt. Insbesondere summieren sich die gesamten Differenzen im Steueraufkommen für das Jahr

2010 nur auf 1,1 Milliarden Euro (BMF, 2009). Damit kann für den weiteren Projektionszeitraum von einem unverändert auf dem Niveau der Mai-Schätzung liegenden Steueraufkommen ausgegangen werden. Folglich brauchen die aus der Finanzplanung übernommenen Einnahmen und Ausgaben nicht korrigiert zu werden.

Ab 2013 erfolgt dann eine eigene Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung. Dabei ist noch un-sicher, welcher Wachstumspfad in Deutschland künftig zu erwarten ist. Eine Möglichkeit ist, dass nach Überwindung der Rezession sich das Wachstum des Produktionspotenzials mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der Vergangenheit fortsetzt. Grundlage für diese Entwicklung ist die bereits angeführte Wachstumsrate des Produktionspotenzials von 1,6 Prozent (Schaubild 1, Szenario 1). Damit wird angenommen, dass die gegenwärtige Wirtschaftskrise keine dauerhafte Schwächung des Potenzialwachstums verursacht. Dies ist implizit auch die Erwartung von Steuerschätzung und Finanzplanung bis 2013. Es wird aber auch für die EU insgesamt als ein relativ wahrscheinliches Szenario angesehen (EU-Kommission, 2009).

Tabelle 3: Wachstums- und Inflationsraten sowie nominales BIP in Milliarden Euro

			2009	2010	2011	2012
Szenario 1	BIP in jew. Preisen	bis 2013 gem. Finanzplan	2.360,7	2.389,0	2.466,6	2.548,7
	Wachstum nominal		-5,3%	1,2%	3,2%	3,3%
Szenario 2	BIP in jew. Preisen		2.360,7	2.389,0	2.466,6	2.548,7
	Wachstum nominal		-5,3%	1,2%	3,2%	3,3%
			2013	2014	2015	2016
Szenario 1	BIP in jew. Preisen	bis 2013 gem. Finanzplan	2.631,6	2.713,8	2.798,6	2.886,0
	Wachstum nominal		3,3%	3,1%	3,1%	3,1%
Szenario 2	BIP in jew. Preisen		2.631,6	2.697,8	2.765,7	2.835,2
	Wachstum nominal		3,3%	2,5%	2,5%	2,5%
			2017	2018	2019	2020
Szenario 1	BIP in jew. Preisen		2.976,2	3.069,2	3.165,1	3.263,9
	Wachstum nominal		3,1%	3,1%	3,1%	3,1%
Szenario 2	BIP in jew. Preisen		2.906,5	2.979,6	3.054,5	3.131,4
	Wachstum nominal		2,5%	2,5%	2,5%	2,5%

Quelle: Bundesfinanzministerium, IW Köln

Es ist aber auch nicht ausgeschlossen, dass die EU-Länder auf einen dauerhaft niedrigeren Wachstumspfad einschwenken (Schaubild 1, Szenario 2). Sollte dies zutreffen, sind sämtliche Projektionen auf Basis des Szenario 1 zu optimistisch und müssen verworfen werden. Deshalb wird ergänzend noch der Konsolidierungsbedarf für ein Potenzialwachstum von 1 Prozent pro Jahr ab 2014 ermittelt. In beiden Fällen kommt eine jährliche Preissteigerung von 1,5 Prozent hinzu. Dadurch ergibt sich in Szenario 1 für die Jahre 2014 bis 2020 eine konstante nominale Wachstumsrate von 3,1 Prozent und für Szenario 2 von 2,5 Prozent (Tabelle 3).

Tabelle 4: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden gemäß Finanzplan in Milliarden Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ausgaben	675,4	739,5	740,0	733,5	738,0	742,5
Einnahmen	667,5	626	606,5	624	651,5	672,5
Finanzierungssaldo	-7,9	-113,5	-133,5	-109,5	-86,5	-70,0
davon						
Bund	-17,3	-76,6	-92,6	-72,7	-56,7	-44,9
Länder / Gemeinden	9,4	-36,9	-40,9	-36,8	-29,8	-25,1

Quelle: Bundesfinanzministerium

Aus diesen Wachstumserwartungen ergeben sich die Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden. Bis 2013 entsprechen sie denen der offiziellen Finanzplanung (Tabelle 4). Die Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts betragen von 2009 bis 2013 relativ konstant rund 740 Milliarden Euro. Die Einnahmen variieren zwischen 606 und 672 Milliarden Euro. Dementsprechend liegen die Defizite zwischen 133 Milliarden Euro im Jahr 2010 und 70 Milliarden im Jahr 2013. In diesen Wertansätzen ist die notwendige Konsolidierung, die der Bund in den Jahren 2011 bis 2013 noch leisten muss, um die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten, bereits eingearbeitet. Vorschläge oder gar Pläne, wie dies konkret umgesetzt werden könnte, liegen aber gegenwärtig noch nicht vor. Da der Bund zum Beispiel im Jahr 2013 selbst aus der Schuldenbremse einen Konsolidierungsbedarf von 18,5 Milliarden Euro angibt, beträgt das Defizit ohne entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen tatsächlich 88,5 Milliarden Euro. Der Bund hat demnach de facto im Haushalt 2013 eine globale Minderausgabe von 18,5 Milliarden Euro stehen, falls es nicht zu Steuererhöhungen kommt. Unabhängig davon, wie diese Konsolidierung bewältigt wird, wird für die weitere Projektion davon ausgegangen, dass die im Finanzplan vorgegebenen Ziele erreicht werden.

Tabelle 5: Strukturelles Defizit des Bundes in Milliarden Euro

	2011	2012	2013
(1) Nach Schuldenbremse zulässiges strukturelles Defizit	35,3	30,9	26,3
(2) Konjunkturelle Komponente und finanzielle Transaktionen	36,5	27,8	19,7
(3) Nach Schuldenbremse zulässiges gesamtes Defizit	71,7	58,7	45,9
(4) Dafür notwendige Konsolidierung	4,9	11,1	18,5
(5) Strukturelles Defizit ohne Einsparungen/Steuererhöhungen = (1) + (4)	40,2	42,0	44,8

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen;

Quelle: Bundesfinanzministerium, IW Köln

Das strukturelle Defizit des Bundes und der daraus resultierende Konsolidierungsbedarf wurden bis einschließlich 2013 auch aus der mittelfristigen Finanzplanung entnommen (Tabelle 5). Die Sonderrechnungen des Bundes werden hier zwar nicht einbezogen, ihre Haushalte aber werden ab 2014 als ausgeglichen betrachtet, was sie ab 2011 auch schon annähernd sind. Denn zum einen werden sie ab 2011 vollständig vom Bund alimentiert, und zum anderen haben sie per Definition keine Konjunktur stabilisierenden Aufgaben.

Damit wird unterstellt, dass die Bundesregierung 2010 kein Sondervermögen einrichtet, in dem die rezessionsbedingten Defizite gesammelt werden. Sollte dies doch der Fall sein, sind die hier angegebenen Defizite des Bundes de facto zu gering.

Weitere Unsicherheiten resultieren aus möglichen Belastungen, die aus den gesetzlichen Sozialversicherungen erwachsen. Dort entstehende Defizite müssen grundsätzlich durch Beitragserhöhungen aufgefangen werden. Ist dies nicht erwünscht, muss der Bund die Defizite ausgleichen. Solche Anforderungen bleiben hier unberücksichtigt. Darüber hinaus müssen sämtliche eigenen Projektionen von Ausgaben, Einnahmen und Finanzierungssalden als Richtwerte verstanden werden.

Die von 2009 bis 2020 laufende Projektion verläuft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit über einen gesamten Konjunkturzyklus hinweg. Außerdem entspricht das Wirtschaftswachstum ab 2011 in etwa dem Potenzialwachstum. Folglich dürfen im weiteren Verlauf des Projektionszeitraumes keine konjunkturellen Defizite entstehen. Deshalb können ab 2014 alle hier veranschlagten Defizite als strukturell angesehen werden. Dies gilt für Bund, Länder und Gemeinden gleichermaßen. Dies bedeutet nicht, dass in einzelnen Jahren des Projektionszeitraumes überhaupt keine konjunkturellen Defizite entstehen dürfen. Sie werden allerdings durch konjunkturelle Überschüsse kompensiert, da ein gesamter Konjunkturzyklus durchlaufen wird.

3.2 Projektion von Einnahmen und Ausgaben

3.2.1 Bundeshaushalt

- Einnahmen des Bundes

Auf Basis der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wurden für den Bund sowie für die Länder und Gemeinden separate Elastizitäten des Steueraufkommens bezogen auf das BIP ermittelt. Dabei wird dem in der Literatur etablierten Verfahren für die Ermittlung von langfristigen Elastizitäten gefolgt (zum Beispiel: Sobel/Holcombe, 1996, Colombier, 2003, Wolswijk, 2007). Der Grundzusammenhang lautet:

$$(1) S_t = \alpha * Y_t^\varepsilon$$

mit S_t = Steuereinnahmen eines Jahres t

α = Strukturkoeffizient

ε = Elastizität des Steueraufkommens bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt

Y_t = Bruttoinlandsprodukt eines Jahres t

Nach Logarithmierung ergibt sich:

$$(2) \ln(S_t) = \ln(\alpha) + \varepsilon * \ln(Y_t) + u_t$$

Aus einer Regressionsanalyse für die Jahre 1991 bis 2008 ergibt sich für die Steuereinnahmen des Bundes eine Aufkommenselastizität von $\varepsilon = 1,06$, die statistisch signifikant ist.

Tabelle 6: Aufkommenselastizität der Steuereinnahmen des Bundes

	Koeffizienten	Standardfehler	t-Statistik	P-Wert
Schnittpunkt	-2,625845	0,43179	-6,0813	1,59E-05
Variable	1,058513	0,05677	18,64563	2,81E-12

Quelle: IW Köln

D. h. steigt das nominale BIP um 1 Prozent, steigen die Steuereinnahmen des Bundes um 1,06 Prozent. Dies ist streng genommen kein belastbarer Zusammenhang zwischen realem Wirtschaftswachstum und Steueraufkommen. Denn zum einen sind Inflationsraten enthalten und zum anderen Veränderungen des Steueraufkommens durch politische Entscheidungen. Für die gesamten Steuereinnahmen sind die Änderungen des Steuersystems jedoch so vielfältig und erfolgen so permanent, dass sie sich kaum herausrechnen lassen. Auf die Analyse einzelner Steuerarten, für die dies eventuell mit großem Aufwand möglich wäre, wird hier verzichtet. Denn, wenn man davon ausgeht, dass sich die Preissteigerung und das Verhalten der politischen Entscheidungsträger nicht grundsätzlich ändern, können die hier abgeleiteten Ergebnisse als Indikator für die künftige Entwicklung der Steuereinnahmen herangezogen werden. D. h. diese beiden Einflussfaktoren werden implizit als konstant unterstellt.

Während zwischen den Steuereinnahmen und dem Bruttoinlandsprodukt ein fester Zusammenhang unterstellt werden kann, ist dies für die sonstigen Einnahmen nicht zwingend der Fall. Deshalb wurden die sonstigen Einnahmen des Bundes bis 2013 unverändert aus der Finanzplanung übernommen und dann bis 2020 mit einer jährlichen Wachstumsrate von 3,4 Prozent fortgeschrieben. Dies ist die durchschnittliche Wachstumsrate, die sich aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die sonstigen Einnahmen des Bundes zwischen 1991 und 2008 ergibt.

Tabelle 7: Einnahmen des Bundes in Milliarden Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Öffentlicher Gesamthaushalt	626	607	624	652	673	691
Szenario 1	256	242	249	260	268	276
Szenario 2	271	256	242	249	260	268
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Öffentlicher Gesamthaushalt	713	736	760	784	809	835
Szenario 1	286	295	305	315	325	336
Szenario 2	282	290	298	306	315	323

Quelle: Bundesfinanzministerium, IW Köln

- Ausgaben des Bundes

Grundsätzlich sollte das Ausgabenverhalten des Staates antizyklisch sein. Tatsächlich ist aber oft ein prozyklisches Verhalten zu beobachten. Dabei besteht insbesondere in konjunkturell guten Zeiten die Tendenz zur Ausweitung der Ausgaben (zum Beispiel: Balassone/Kumar, 2007). Dies ist zumindest für Länder und Gemeinden auch nachvollziehbar. Denn zum einen haben sie zum Beispiel die größten Personalbestände, deren Gehaltsentwicklung nicht von der allgemeinen Entwicklung abgekoppelt werden kann. Zum andern ist eine Stabilisie-

rung der Konjunktur durch nachgeordnete Gebietskörperschaften nur bedingt sinnvoll, d. h. wesentliche Bedingungen für ein antizyklisches Ausgabeverhalten liegen nicht vor. Aber auch der Bund agiert oftmals prozyklisch, zum Beispiel mit der außerplanmäßigen Rentenerhöhung.

Über den Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Staatsausgaben existiert eine umfangreiche empirische Literatur. Sie besteht im Kern aus Überprüfungen des Wagner-schen Gesetzes. Es besagt, dass der Staat den Umfang seiner Tätigkeit bei steigendem Wohlstand ausbaut. Dies betrifft nicht nur den Umfang der Ausgaben, sondern das Angebot staatlicher Leistungen insgesamt, also zum Beispiel auch Regulierung. Die Literatur bestätigt einen signifikanten Zusammenhang zwischen Staatsausgaben und Bruttoinlandsprodukt (zum Beispiel: Shelton, 2007, Easterly/Rebelo, 1993). Für das Wagnersche Gesetz im speziellen ($\epsilon > 1$) ergab sich aber keine eindeutige Bestätigung, insbesondere dann nicht, wenn neben dem Wirtschaftswachstum noch weitere erklärende Variablen einbezogen wurden. Zusätzlich wurde gezeigt, dass einige der abgeleiteten Korrelationen irreführend sein können (Henreksson, 1993).

Eine möglichst umfassende Beschreibung der Ursachen für Veränderungen der staatlichen Ausgaben ist hier aber weder beabsichtigt noch erforderlich. Denn für jede erklärende Variable muss eine verlässliche Zukunftsprojektion möglich sein, wenn sie als Determinante in die Berechnung der zukünftigen Ausgaben einfließen soll. Dies ist aber kaum leistbar. Selbst für die Bevölkerungsentwicklung rechnet das Statistische Bundesamt in seinen Vorausberechnungen verschiedene Szenarien (Statistisches Bundesamt, 2006). Deshalb wird hier wie bei den Steuereinnahmen eine einfache Regression der Ausgaben bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt vorgenommen. Dabei wurden für Bund, Länder und Gemeinden einheitlich die konsolidierten Ausgaben der Gebietskörperschaften herangezogen. Denn zwischen den einzelnen Ebenen erfolgen vielfältige Transferzahlungen, die kaum abbildbar sind. Hier ergibt sich eine Elastizität von 0,82, die statistisch ebenfalls signifikant ist. Sie wird ab 2014 angewandt, d. h. bis einschließlich 2013 werden die Ausgaben unverändert aus der Finanzplanung übernommen.

Tabelle 8: Elastizität der Ausgaben der Gebietskörperschaften

	Koeffizienten	Standardfehler	t-Statistik	P-Wert
Schnittpunkt	0,077483	0,315448	0,245628	0,809093
Variable	0,81971	0,095497	8,58362	2,2E-07

Quelle: IW Köln

Anders als die Einnahmen werden die Ausgaben nur für das Potenzialwachstum von 1,6 Prozent berechnet, sind also in den Szenarien 1 und 2 identisch. Denn dies ist der Durchschnittswert der Vergangenheit, auf dem die Haushaltsplanung aufbauen muss. Anders ausgedrückt: Falls durch die Rezession das Produktionspotenzial auf einen niedrigeren Wachstumspfad einschwenken sollte, ist dies den Finanzplanern ex ante nicht bekannt. Im Folgenden wird dann davon ausgegangen, dass die geplanten Ausgaben unabhängig von auftretenden Unsicherheiten hinsichtlich des Potenzialwachstums auch tatsächlich realisiert werden.

Tabelle 9: Ausgaben des Bundes in Milliarden Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Szenario 1 und 2	303	328	321	318	314	319
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Szenario 1 und 2	325	331	338	344	350	357

Quelle: Bundesfinanzministerium, IW Köln

- Defizite und Konsolidierungsbedarf des Bundes

Die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben ergibt den Finanzierungssaldo. Der Bundeshaushalt ist im gesamten Projektionszeitraum defizitär. Das strukturelle Defizit und die Konsolidierungserfordernisse des Bundes sind aus der Finanzplanung bis 2013 bekannt und werden übernommen. Ab 2014 wird dann das gesamte Defizit als strukturell angesehen.

Tabelle 10: Zulässige strukturelle Defizite des Bundes

	2011	2012	2013	2014	2015
in Prozent des BIP	1,4	1,2	1,0	0,8	0,6
in Milliarden Euro	35	31	26	22	17
	2016	2017	2018	2019	2020
in Prozent des BIP	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
in Milliarden Euro	10	10	10	11	11

Quelle: Bundesfinanzministerium, IW Köln

Da das zulässige strukturelle Defizit gemäß den Bestimmungen der Schuldenbremse in Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausgedrückt ist, ergeben sich für die beiden Szenarien 1 und 2 in Milliarden Euro ausgedrückt unterschiedliche absolute Fehlbeträge, die zulässig sind. Sie erreichen aber selbst 2020, am Endpunkt der Projektion aufgerundet kaum eine volle Million Euro, so dass die Unterschiede nicht extra ausgewiesen werden.

Tabelle 11a: Defizit des Bundes und Konsolidierungsbedarf in Milliarden Euro – Szenario 1

	2011	2012	2013	2014	2015
Defizit	72	59	46	45	44
davon strukturell	40	42	45	45	44
zulässiges strukturelles Defizit	35	31	26	22	17
Konsolidierungsbedarf	5	11	19	23	27
	2016	2017	2018	2019	2020
Defizit	43	42	41	39	38
davon strukturell	43	42	41	39	38
zulässiges strukturelles Defizit	10	10	10	11	11
Konsolidierungsbedarf	33	32	31	28	27

Quelle: Bundesfinanzministerium, IW Köln

Tabelle 11a zeigt den Konsolidierungsbedarf des Bundes in Szenario 1. Er ergibt sich aus der Differenz der nach Schuldenbremse zulässigen Defizite und der sich aus der Projektion ergebenden tatsächlichen Defizite, die ab 2013 vollständig als strukturell gewertet werden. Der Konsolidierungsbedarf steigt bis 2013 wie im Finanzplan vorgesehen von 5 auf 19 Milliarden Euro an (sämtliche Nachkommastellen werden gerundet). Danach erfolgt ein weiterer Anstieg bis auf 33 Milliarden Euro im Jahr 2016. Dann hat das zulässige strukturelle Defizit sein konstantes Minimum von 0,35 Prozent des BIP erreicht. Danach nimmt es in Milliarden Euro wieder zu, da das nominale BIP wächst. Durch die Kombination aus höherem zulässigem strukturellem Defizit und zurückgehendem Gesamtdefizit (aufgrund des weiteren Wirtschaftswachstums) geht in den Folgejahren der Konsolidierungsbedarf zurück. 2020 beträgt er noch 27 Milliarden Euro.

Tabelle 11b: Defizit des Bundes und Konsolidierungsbedarf in Milliarden Euro – Szenario 2

	2011	2012	2013	2014	2015
Defizit	72	59	46	47	47
davon strukturell	40	42	45	47	47
zulässiges strukturelles Defizit	35	31	26	22	17
Konsolidierungsbedarf	5	11	19	25	30
	2016	2017	2018	2019	2020
Defizit	48	49	49	50	51
davon strukturell	48	49	49	50	51
zulässiges strukturelles Defizit	10	10	10	11	11
Konsolidierungsbedarf	38	39	39	39	40

Quelle: Bundesfinanzministerium, IW Köln

In Szenario 2 verläuft die Entwicklung der Defizite und Konsolidierungsbedarfe grundsätzlich ähnlich wie in Szenario 1. Das Niveau der Defizite ist allerdings höher und gleiches gilt auch für die daraus resultierenden Konsolidierungsbedarfe. Anders als in Szenario 1 entspannt sich die Haushaltslage des Bundes aber nicht ab 2017. Bei dem in Szenario 2 unterstellten Wachstum des Produktionspotenzials von durchschnittlich 1 Prozent nehmen die Defizite und die Konsolidierungsbedarfe bis 2020 konstant zu. Am Endpunkt des Projektionszeitraumes sind sie mit jeweils 51 und 40 Milliarden Euro am höchsten (Tabelle 11b). Dies sind 13 Milliarden mehr als in Szenario 1 mit jeweils 44 und 27 Milliarden Euro (Tabelle 11a) und zeigt, dass eine wachstumsfördernde Politik mittel- bis langfristig durchaus zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führt. Kurzfristig sind die Auswirkungen hingegen deutlich geringer. Allerdings wird auch offensichtlich, dass der Bundeshaushalt durch Wachstum allein bis 2016 nicht hinreichend konsolidiert werden kann. Denn dafür wäre ein durchschnittliches Potenzialwachstum erforderlich, das in seiner Höhe als völlig unrealistisch angesehen werden muss. Die Wachstumsrate von 1,6 Prozent in Szenario 1 ist schon tendenziell optimistisch.

Die in den Tabellen 11a und 11b ermittelten Konsolidierungsbedarfe sind gegenüber einem Basisszenario ohne Haushaltskonsolidierung gerechnet. In den einzelnen Jahren werden folglich nicht die gegenüber dem Vorjahr zu konsolidierenden Beträge angegeben, sondern kumulierte Werte. Wie diese Konsolidierungserfordernisse konkret umgesetzt werden sollen ist eine politische Entscheidung. Eine Grundsatzfrage ist, ob die Politik primär wachstums- oder verteilungspolitische Akzente setzen möchte. Im ersten Fall sollte die Konsolidierung vorwiegend auf der Ausgaben-, im zweiten Fall vorwiegend auf der Einnahmeseite erfolgen.

Allerdings sagt die Empirie, dass ausgabenseitige Konsolidierungen grundsätzlich höhere Erfolgchancen haben (zum Beispiel: Alesina/Perotti, 1996, 1995). Von den Dimensionen her ist die Konsolidierung schwierig, aber leistbar (Tabelle 12).

Tabelle 12: Konsolidierungserfordernisse des Bundes gegenüber dem Vorjahr (zusätzlich zu leistende Einsparungen; – = Spielraum für zusätzliche Ausgaben)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Szenario 1	5	6	7	4	4	6	-1	-1	-3	-1
Szenario 2	5	6	8	6	5	8	1	0	0	1

Alle Werte gerundet;

Quelle: IW Köln

Der Bund muss demnach bis 2016 auf jeden Fall gegenüber den Vorjahren erhebliche Konsolidierungsleistungen erbringen. Am höchsten sind sie in den Jahren 2012 und 2013. In Szenario 2 bleiben die jährlichen Konsolidierungsbedarfe bis 2016 annähernd auf diesem Niveau (Abweichung in der Summe durch Runden der Zahlen). Dann ist er bei einem strukturellen Defizit von 0,35 Prozent des BIP angelangt. Danach eröffnen sich in Szenario 1 sogar wieder zusätzliche Haushaltsspielräume von rund 2 Milliarden Euro pro Jahr. Die bis dahin erforderlichen jährlichen Einsparungen sind sehr hoch, aber möglicherweise gerade eben noch erreichbar. Dagegen bestehen in Szenario 2 ernstliche Zweifel, ob die notwendige Konsolidierung ohne Steuererhöhungen erreicht werden kann. In sechs aufeinander folgenden Haushaltsjahren jeweils 5 bis 8 Milliarden Euro gegenüber dem Vorjahr einzusparen, dürfte politisch kaum realisierbar sein.

Die in Tabelle 12 abgebildeten Konsolidierungsbedarfe enthalten noch nicht die fiskalischen Auswirkungen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes. Da es entgegen seinem Wortlaut die Schwerpunkte primär auf sozial- und verteilungspolitische Aspekte setzt (Kindergeld und -frei-betrag, ermäßigter Mehrwertsteuersatz für Hotellerie) werden hier keine Änderungen der Wachstumspfade vorgenommen. Tabelle 13 bildet die Konsolidierungserfordernisse des Bundes, einschließlich der aus diesem Gesetz resultierenden Steuerausfälle ab.

Tabelle 13: Konsolidierungserfordernisse des Bundes gegenüber dem Vorjahr einschließlich Wachstumsbeschleunigungsgesetz (zusätzlich zu leistende Einsparungen; – = Spielraum für zusätzliche Ausgaben)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Szenario 1	9	7	7	4	3	6	-1	-1	-3	-1
Szenario 2	9	7	9	6	4	8	1	0	0	1

Alle Werte gerundet;

Quelle: IW Köln

Die Hauptauswirkung des Gesetzes fällt in das Jahr 2011. Denn bereits ohne die durch das Wachstumsgesetz verursachten Steuerausfälle musste der Bund 5 Milliarden Euro konsolidieren. Die durch das Gesetz verursachten Steuerausfälle erhöhen nun die Defizite, sind aber nicht konjunkturell bedingt. Folglich sind die voll dem strukturellen Defizit zuzuschlagen. 2011 steigt die notwendige Konsolidierung des Bundes dadurch von 5 auf 9 Milliarden Euro an.

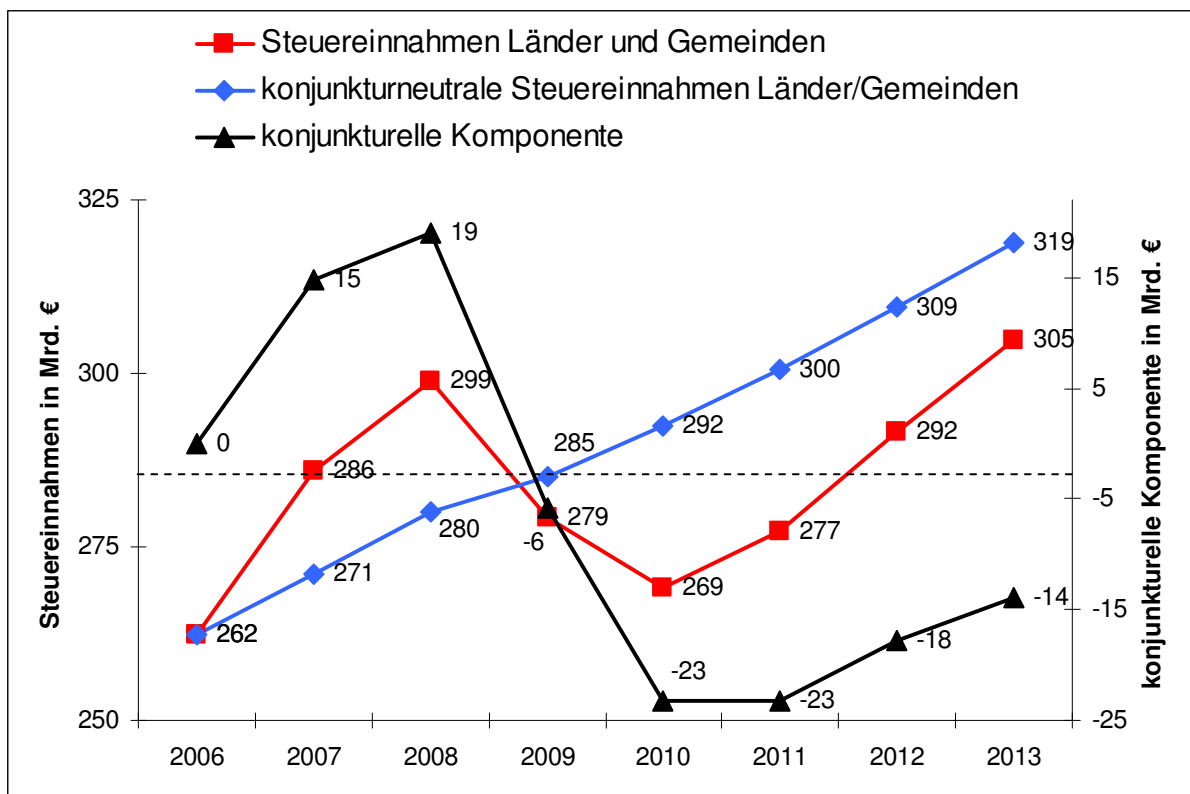
In den Folgejahren ergeben sich kaum Unterschiede zu Tabelle 12, da die aus dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz resultierenden Mindereinnahmen nur geringfügig ansteigen.

In der Gemeinschaftsdiagnose sehen die Forschungsinstitute in der Koch-Steinbrück-Liste noch erhebliches Potenzial. Sie halten auf der Einnahme- und der Ausgabenseite zwischen 2011 und 2016 jeweils von rund 5 auf über 30 Milliarden zunehmende Einsparungen für realisierbar, ohne die genauen Positionen vollständig zu spezifizieren. Insgesamt kann dadurch 2011 ein Konsolidierungsbeitrag von 10,6 Milliarden Euro geleistet werden, der bis 2016 auf 63,6 Milliarden Euro ansteigt (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2009). Zusätzlich ließe sich zum Beispiel die Steuerfreiheit der Zuschläge für Sonn-, Feiertags- und Nacharbeit abschaffen. Eine weitere Konkretisierung soll hier unterbleiben, denn die Ökonomie kann nur aufzeigen, wo gespart werden kann. Dies ist vor allem im Rahmen der Koch-Steinbrück-Liste geschehen. Die Entscheidung, an welchen Positionen dann tatsächlich gespart werden soll, ist hingegen politischer Natur, d. h. die Politik ist gefordert, die Konsolidierung gegenüber den Interessengruppen zu verteidigen, die Ökonomie kann dies nicht leisten.

3.3 Konsolidierungsbedarf von Ländern und Gemeinden

Für die Länder und Gemeinden wurde ein eigener einfacher Ansatz zur Abschätzung des strukturellen Defizits entwickelt. Dabei werden beide Ebenen als fiskalische Einheit betrachtet. Dies rechtfertigt sich aus dem Umstand, dass die Gemeinden ihre Haushalte zu einem erheblichen Teil durch Zuweisungen der Länder finanzieren, denn sie müssen für eine angemessene Finanzausstattung ihrer Gemeinden sorgen.

Schaubild 2: Konjunkturelle Komponente der Steuereinnahmen von Ländern und Gemeinden



Quelle: IW Köln

Die Konjunktur reagiblen Elemente in den Länder- und Gemeindehaushalten befinden sich primär auf der Einnahmeseite, d. h. es sind die Steuereinnahmen. Darauf aufbauend wird das strukturelle Defizit von Ländern und Gemeinden auch nur über die Einnahmeseite ermittelt. Denn auf der Ausgabenseite reagieren vor allem die Unterbringungskosten der ALG-II-Empfänger, an denen sich die Kommunen zu 70 Prozent beteiligen, auf die Konjunktur. Dies entspricht einem Betrag von rund 10 Milliarden Euro. Mögliche Variationen im Konjunkturzyklus lassen sich aber kaum abschätzen, da die zugrunde liegende Veränderung der Langzeitarbeitslosen unbekannt ist. Und selbst wenn diese Kosten zum Beispiel um 20 Prozent schwanken sollten, wird ein Betrag von 2 Milliarden Euro vernachlässigt, was angesichts der gesamten mittelfristigen Konsolidierungserfordernisse gering erscheint.

Für die Abschätzung der konjunkturellen Komponente auf der Einnahmeseite wurde 2006 als Basisjahr gewählt, denn damals lag annähernd eine Normalauslastung des Produktionspotenzials vor (Abberger/Nierhaus, 2008).

Ausgehend davon wurden die Steuereinnahmen mit den Wachstumsraten des Produktionspotenzials und der Inflation fortgeschrieben. Diesen konjunkturneutralen, fiktiven Einnahmen wurden bis einschließlich 2008 die tatsächlichen Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden und nachfolgend die Projektionen aus der Finanzplanung gegenüber gestellt.

Daraus ergibt sich, dass in den Jahren 2007 und 2008 die Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden um 15 und 19 Milliarden über dem normalen Niveau lagen. 2009 dreht sich diese Situation um und ab 2010 schlägt die Wirtschaftskrise voll durch. Bis 2013 vermindert sich dann der konjunkturell bedingte Fehlbetrag bei den Steuereinnahmen auf 14 Milliarden Euro. Diese Beträge werden zur Ermittlung des strukturellen Defizits von Ländern und Gemeinden von den im Finanzplan angegebenen Finanzierungssalden abgezogen und das Residuum als strukturelles Defizit (bzw. Überschuss, der aber nicht eintritt) angesehen. Die konjunkturelle Komponente wird hier nach 2013 in drei Jahren linear abgebaut. Dieses Vorgehen weicht zwar von dem beim Bund ab. Damit wird aber implizit berücksichtigt, dass die Länder sich in den Landesverfassungen eigene Konsolidierungspfade festschreiben müssen. Dabei dürften zumindest teilweise spätere Startpunkte als 2011 gewählt werden, d. h. die zulässigen strukturellen Defizite sind höher als hier angenommen.

Tabelle 14: Aufkommenselastizität der Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden

	Koeffizienten	Standardfehler	t-Statistik	P-Wert
Schnittpunkt	-3,29703717	0,55825222	-5,9059991	2,2136E-05
Variable	1,14732329	0,07339677	15,6317955	4,1092E-11

Quelle: IW Köln

Bei der Projektion der Einnahmen von Ländern und Gemeinden wurde grundsätzlich identisch vorgegangen wie beim Bund. Zunächst wurde auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eine Aufkommenselastizität der Steuereinnahmen bezogen auf das BIP ermittelt. Sie beträgt 1,15 und ist damit signifikant höher als die des Bundes mit 1,06. Eine wesentliche Ursache für die Differenz dürfte sein, dass alle von der Politik beschlossenen Steuerrechtsänderungen in den Elastizitäten enthalten sind. Die Zustimmung des Bundesrats zu diesen Reformen hat sich der Bund oftmals durch finanzielle Zugeständnisse gesichert. D. h. bei Steuersenkungen wurde häufig der Verteilungsschlüssel der Umsatzsteuer zugunsten

der Länder geändert, so dass sie nur unterproportional von den Aufkommenseinbußen betroffen waren. Ein aktuelles Beispiel für dieses Vorgehen ist das Wachstumsbeschleunigungsgesetz. Die sonstigen Einnahmen von Ländern und Gemeinden wurden analog zum Bund berechnet. Für die Projektion der Ausgaben von Ländern und Gemeinden wurde wie beim Bund die Elastizität der Gebietskörperschaften von 0,82 herangezogen (Tabelle 8).

Für das bei Ländern und Gemeinden zulässige strukturelle Defizit gibt es keine genauen Vorschriften. Die Länder sollen in den Verfassungen ähnliche Pfade für die Rückführung des strukturellen Defizits festschreiben, wie es der Bund getan hat. Dabei soll das strukturelle Defizit bis 2020 vollständig abgebaut werden. Hier wurde mit 2011 das gleiche Startjahr wie beim Bund gewählt und 0,9 Prozent für zulässig angenommen. Nachfolgend sollen die Länder das strukturelle Defizit pro Jahr um 0,1 Prozentpunkte reduzieren.

Tabelle 15: Zulässige strukturelle Defizite der Länder

	2011	2012	2013	2014	2015
in Prozent des BIP	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5
in Milliarden Euro	22	20	18	16	14
	2016	2017	2018	2019	2020
in Prozent des BIP	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0
in Milliarden Euro	12	9	6	3	0

Quelle: IW Köln

Der Konsolidierungsbedarf von Ländern und Gemeinden aus der Schuldenbremse ist zunächst sehr gering. In Szenario 1 beginnt er 2015 mit 4 Milliarden, da die zuvor eingestellte konjunkturelle Komponente bei den Steuereinnahmen entfällt. Da die Länder und Gemeinden das strukturelle Defizit bis 2020 vollständig abbauen müssen, steigt ihr Konsolidierungsbedarf bis dahin kontinuierlich auf 15 Milliarden Euro an. Diese Aufgabe scheint durchaus lösbar. Eine größere Herausforderung besteht allerdings in den Jahren 2015 und 2016. In allen anderen Jahren steigt der Konsolidierungsbedarf nur um ein bis zwei Milliarde Euro gegenüber dem Vorjahr an.

Tabelle 16: Defizit der Länder und Gemeinden sowie Konsolidierungsbedarf in Milliarden Euro – Szenario 1

	2011	2012	2013	2014	2015
Defizit	37	30	25	24	23
davon strukturell	13	12	11	15	18
zulässiges strukturelles Defizit	22	20	18	16	14
Konsolidierungsbedarf	0	0	0	0	4
	2016	2017	2018	2019	2020
Defizit	21	20	19	17	15
davon strukturell	21	20	19	17	15
zulässiges strukturelles Defizit	12	9	6	3	0
Konsolidierungsbedarf	9	11	13	14	15

Quelle: Bundesfinanzministerium, IW Köln

In Szenario 2 mit einem Potenzialwachstum von durchschnittlich 1,0 Prozent stehen die Länder vor wesentlich größeren Herausforderungen. Das notwendige Konsolidierungsvolumen ist im Jahr 2020 mit 33 Milliarden Euro mehr als doppelt so groß wie in Szenario 1. Folglich sind auch die Beträge, die gegenüber den Vorjahren eingespart werden müssen wesentlich größer. Die größten Herausforderungen liegen wieder in den Jahren 2015 und 2016. Aber anders als in Szenario 1 gehen danach die Konsolidierungserfordernisse nicht zurück, sondern bleiben auf einem Niveau von meist 5 bis 6 Milliarden Euro. Es besteht folglich die Gefahr, dass in besonders hart von der Schuldenbremse betroffenen Ländern die Rufe nach Steuererhöhungen lauter werden.

Tabelle 17: Defizit der Länder und Gemeinden sowie Konsolidierungsbedarf in Milliarden Euro – Szenario 2

	2011	2012	2013	2014	2015
Defizit	37	30	25	26	27
davon strukturell	13	12	11	17	22
zulässiges strukturelles Defizit	22	20	18	16	14
Konsolidierungsbedarf	0	0	0	1	8
	2016	2017	2018	2019	2020
Defizit	28	29	31	32	33
davon strukturell	28	29	31	32	33
zulässiges strukturelles Defizit	12	9	6	3	0
Konsolidierungsbedarf	14	20	25	29	33

Quelle: Bundesfinanzministerium, IW Köln

Noch schwieriger wird die Konsolidierung der Bundesländer, wenn das Wachstumsbeschleunigungsgesetz rechtskräftig wird. Es belastet die Länder zwar nur in einem geringeren Umfang als den Bund, trotzdem sind die zusätzlichen Konsolidierungsbedarfe spürbar. Insbesondere 2015 und 2016 sind höhere Anstrengungen notwendig. Denn zuvor ist das zulässige strukturelle Defizit der Länder so hoch, dass sich die durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz ausgelösten Mindereinnahmen nicht oder nur kaum auswirken. Folglich müssen die auf die Länder entfallenden knapp 4 Milliarden Euro in diesen beiden Jahren vollständig aufgefangen werden. Danach verläuft die Entwicklung ähnlich zu der ohne gesetzliche Änderungen.

Tabelle 18: Konsolidierungserfordernisse von Ländern und Gemeinden gegenüber dem Vorjahr mit Berücksichtigung des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes (zusätzlich zu leistende Einsparungen; – = Spielraum für zusätzliche Ausgaben)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Szenario 1	0	0	0	2	5	6	1	1	1	1
Szenario 2	0	0	0	5	7	9	4	4	4	4

Alle Werte gerundet;

Quelle: IW Köln

4. Steuerpolitischer Handlungsbedarf für die neue Legislaturperiode

4.1 Im Bereich der Einkommensbesteuerung

Vor dem Hintergrund des zuvor aufgezeigten hohen Konsolidierungsbedarfs hat sich zweifellos der steuerpolitische Spielraum für eine Nettoentlastung der Einkommensbezieher und auch der Unternehmen eingeschränkt. Realistischerweise ist die Konsolidierungsaufgabe nicht kurzfristig zu lösen, sondern wird vermutlich eine ganze Dekade beanspruchen. Vom Gesetzgeber während dieses gesamten Zeitraums steuerpolitische Abstinenz zu verlangen, ist ebenso wenig sinnvoll und realistisch, wie andererseits es illusorisch ist, kurzfristig, d. h. bereits im Jahr 2010, eine Nettoentlastung über die bereits per Gesetz beschlossenen Entlastungsschritte hinaus in einer Größenordnung von 35 Milliarden Euro zu realisieren, in dem zum Beispiel der von der FDP vorgeschlagene Stufentarif von 15 – 25 – 35 Prozent eingeführt wird.

Gleichwohl besteht seit geraumer Zeit – nicht zuletzt aus steuersystematischer Perspektive – ein dringender und damit aktueller steuerpolitischer Handlungsbedarf im Bereich der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung. Das am 2. März vom Parlament verabschiedete Konjunkturpaket II im Gesamtvolumen von 50 Milliarden Euro, verteilt auf die beiden Jahre 2009 und 2010, enthält einige Mini-Entlastungsschritte im Bereich der Einkommensbesteuerung, indem die folgenden in § 32a EStG enthaltenen Rechtsänderungen in Kraft gesetzt wurden. Die aus diesen Maßnahmen resultierenden Steuermindereinnahmen sind bereits in der mittleren Finanzierungsplanung berücksichtigt.

Jahr 2009:

- Anhebung des Grundfreibetrags um 170 Euro auf 7.834 Euro,
- Verringerung des Eingangsteuersatzes von 15 Prozent auf 14 Prozent und
- Erhöhung der Tarifeckzonen um 400 Euro, d. h. also Rechtsverschiebung des Grenzsteuersatzes um diesen Betrag.

Jahr 2010:

- Ab 1.1.2010 nochmalige Anhebung des Grundfreibetrages um 170 Euro auf dann 8.004 Euro sowie ebenfalls eine weitere Rechtsverschiebung der Tarifeckgrenzen des Grenzsteuersatzes um 330 Euro.
- Als Konsequenz daraus werden alle Einkommenssteuerzahler einschließlich der Personengesellschafter in 2009 gegenüber dem Vorjahr um 2,9 Milliarden Euro entlastet.

Diese vergleichsweise bescheidenen Korrekturen reichen nicht aus, das Steuerrecht selbst in diesem zentralen Bereich an steuersystematisch oder verfassungsrechtlich gebotene Standards anzupassen.

So sollte trotz aller fiskalischer Haushaltszwänge aus konjunkturpolitischen wie auch übergeordneten steuersystematischen Gründen bereits heute politisch geprüft werden, ob nicht zur Begrenzung des so genannten „fiscal drag“ im Rahmen der zukünftigen Strukturreform zumindest als „Minireform“ die „Kalte Progression“ und damit die so genannten durch das Leistungsfähigkeitsprinzip nicht gedeckten heimlichen Steuererhöhungen so schnell wie möglich abgeschafft werden.

Denn ein derartiger Reformschritt wäre unter dem steuersystematischen Blickwinkel betrachtet streng genommen eigentlich keine diskretionäre Steuersenkung, sondern würde eine am Leistungsfähigkeitsprinzip orientierte Rückgabe ungerechtfertigter inflationsbedingter Steuermehreinnahmen darstellen.

Zwar soll nach dem Willen des Gesetzgebers der progressive Einkommensteuertarif dazu dienen, dass der Steuerpflichtige bei einer Einkommenssteigerung einen im Vergleich hierzu überproportionalen Beitrag zum Steueraufkommen leistet, jedoch tritt dabei dann das Phänomen der so genannten „Kalten Progression“ auf, wenn lediglich steigende Nominal-, jedoch stagnierende oder gar schrumpfende Realeinkommen dieser zusätzlichen Belastung unterzogen werden.

Wie aus verschiedenen empirischen Untersuchungen hervorgeht, kam es so in der Vergangenheit in der Bundesrepublik zu ungerechtfertigten heimlichen Steuererhöhungen in beachtlicher Größenordnung in Folge der Kalten Progression.

Laut einer Analyse der Deutschen Bundesbank aus dem Herbst vergangenen Jahres summieren sich die heimlichen Steuererhöhungen in dem Zehnjahreszeitraum 1997 bis 2007 auf insgesamt 34 Milliarden Euro, was umgerechnet in diesem Zeitraum zu einer Erhöhung der Steuerquote um 1,5 Prozentpunkte führte und das, obgleich im Rahmen der Steuerreform im Jahr 2000 die Tarife in dem obigen Zeitraum spürbar gesenkt wurden.

So ging der Eingangssteuersatz von 25,9 Prozent in diesem Zehnjahreszeitraum auf 15 Prozent zurück, der Spitzensteuersatz wurde von 53 Prozent auf 42 Prozent bzw. einschließlich „Reichensteuer“ auf 45 Prozent reduziert. Die quantitative Dimension der heimlichen Steuererhöhungen wird deutlich, wenn man die gesamtwirtschaftlichen Tarifelastizitäten für die Lohn- und Einkommensteuer ermittelt. Die Bundesbank gelangt für den Tarif 2008 zu dem Ergebnis, dass dieser Elastizitätswert 1,9 beträgt, d. h. bei einem Anstieg der Bruttolohn- und Gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer um 1 Prozent steigt das Lohnsteueraufkommen und damit die Belastung um 1,9 Prozent. Dieser Wert signalisiert eindrucksvoll, dass in Deutschland gegenwärtig diese Steuerbelastung nahezu doppelt so stark steigt wie das zu versteuernde Einkommen.

Die unteren und mittleren Einkommen werden sogar durch höhere Tarifelastizitätswerte, d. h. fiskalische Entzugsraten betroffen. Wie im Einzelnen aus der folgenden Tabelle hervorgeht, zeigt auch der längerfristige Vergleich, dass seit der Einführung des progressiven Formeltarifs trotz mehr diskretionärer Steuersenkungen die Tarifelastizität und damit der fiskalische Zugriff gerade für untere Einkommensbereiche stark zugenommen hat.

Tabelle 19: Tarifelastizitäten* im Vergleich

Zu versteuerndes Jahreseinkommen	Ausgewählte Lohn- und Einkommensteuertarife von 1958 bis 2005			
	T 1958	T 1990	T 1998	T 2005
20.000 DM – 10.226 €	1,41	1,56	3,01	5,37
30.000 DM – 15.339 €	1,39	1,45	1,79	2,47
40.000 DM – 20.452 €	1,36	1,43	1,55	1,93
50.000 DM – 25.565 €	1,30	1,44	1,45	1,74
60.000 DM – 30.678 €	1,31	1,49	1,49	1,65
70.000 DM – 35.790 €	1,30	1,47	1,51	1,61
80.000 DM – 40.903 €	1,25	1,49	1,53	1,58
90.000 DM – 46.046 €	1,27	1,51	1,47	1,58
100.000 DM – 51.129 €	1,25	1,53	1,49	1,57
150.000 DM – 76.694 €	1,16	1,45	1,37	1,33

Quelle: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 103, „Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs, S. 49

In dieselbe Richtung gehen auch Untersuchungen der OECD, die in ihrer jährlich erscheinenden Studie „Taxing wages“ berechnet hat, in welchem Umfang der Abgabenteil durch die Kalte Progression tangiert wurde und damit zugleich als „fiscal drag“ bereits den Durchschnittsverdiener trifft und zugleich einen immer größeren Anteil an den Arbeitskosten ausmacht.

Tabelle 20: Änderung des „Abgabenteils“ beim Durchschnitts-Lohnsteuerzahler laut OECD 2000 bis 2006

Einkommensbereich in Prozent des Durchschnitts- lohns (AW)	100 %		33-67 Prozent von AW		67-100 Prozent von AW		100-150 Prozent von AW		150-200 Prozent von AW	
	ÄG	Infl.	ÄG	Infl.	ÄG	Infl.	ÄG	Infl.	ÄG	Infl.
Deutschland	-0,8	+1,1	+0,3	+1,9	-0,6	+1,5	-1,4	+0,4	-2,0	-0,2
OECD-Durchschnitt	-0,1	+2,6	-0,9	+2,5	-0,4	+2,2	-0,2	+2,3	-0,3	+1,6

ÄG: Änderung gesamt; Infl.: durch Inflation verursacht;

Quelle: Institut „Finanzen und Steuern“ e. V., IFSt-Schrift Nr. 454, 2009, S. 105

Damit wird zugleich deutlich, dass durch eine Ausschaltung dieses über heimliche Steuererhöhungen induzierten Drucks des „fiscal drag's“ auf die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer, diese Nettoeinkommen spürbar wachsen können, ohne die Arbeitgeber zu einer expansiven Lohnpolitik über zu hohe, d. h. produktivitätswidrige Brutto-Nominallohnerhöhungen zu zwingen und damit das Beschäftigungsniveau in Mitleidenschaft zu ziehen.

Auf diese Weise würde der beschäftigungsfeindliche lohn- und arbeitskosteninduzierte Inflationsdruck gemildert und zugleich die Binnennachfrage über zunehmende Realeinkommen gestärkt. In einer früheren Untersuchung hat das IW Köln weitere Vorzüge, die mit einer Beseitigung der kalten Progression verbunden sind, herausgearbeitet:

- Bei einer gesetzlich verankerten Indexierung werden die Einkommensteuerzahler automatisch vor den Nachteilen einer Kalten Progression geschützt, d. h. unabhängig davon, welche anderen steuerpolitischen Maßnahmen aus parteipolitischem Kalkül präferiert werden.
- Unter dem Gerechtigkeitsaspekt ist das reale Einkommen ein besserer Maßstab für die Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers. Dem zentralen Leistungsgebots der Besteuerung würde damit eher entsprochen, als das bei der heutigen Besteuerungspraxis der Fall ist.
- Die Transparenz der Besteuerung würde zunehmen, da der Steuerzahler die Höhe ausschließlich nominaler Einkommenssteigerungen besser abschätzen könnte.
- Vergleichsweise zum Status quo könnten die durch Beseitigung der kalten Progression bewirkten höheren Nettoeinkommen den Lohnkostenkostendruck mildern und damit die Beschäftigung und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stärken.

Methodisch kann dabei die Beseitigung der Kalten Progression auf zweierlei Wegen vorgenommen werden:

1. Man deflationiert die steuerpflichtigen Einkommen.
2. Man stellt den „Tarif auf Räder“, indem man die Einkommensgrenzen des Formeltarifs nach „rechts verschiebt“, d. h. entsprechend der Inflationsrate die Einkommensgrenzen korrigiert.

In einigen Ländern, wie zum Beispiel in den USA, Dänemark und den Niederlanden, kommen auch kombinierte Verfahren zur Anwendung. Hier werden dann die Tarife indexiert und zusätzlich noch persönliche Freibeträge der Inflationsentwicklung angepasst.

Jedoch ist all diesen Ländern gemeinsam, dass sie keinen komplizierten Formeltarif à la Bundesrepublik aufweisen, sondern über Stufentarife verfügen. Aus Gründen einer unkomplizierten Umsetzung sowie unter dem Blickwinkel einer größeren Transparenz für die Zensiten, empfiehlt es sich, den Weg über eine Anpassung der Besteuerungsgrenzen wie auch der persönlichen Freibeträge zu gehen.

Legt man einmal die Daten der aktuellen Steuerschätzung zugrunde, so ergibt sich folgende Größenordnung für die Ermittlung der Kalten Progression, d. h. eine Beseitigung der heimlichen Steuererhöhungen würde dann zu folgenden Mindereinnahmen führen:

Tabelle 21: Steuermindereinnahmen durch Beseitigung der Kalten Progression auf Basis der aktuellen Steuerschätzung

	2009	2010	2011	2012	2013	kumuliert
Nominale Wachstumsrate	-5,3	1,2	3,3	3,3	3,3	
Reale Wachstumsrate	-6,0	0,5	1,9	1,9	1,9	
Inflation	0,7	0,7	1,4	1,4	1,4	
Ermittlung der Aufkommenswirkung durch die Kalte Progression	1,25 Mrd. Euro pro Prozentpunkt Inflation					
	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	
		0,9	0,9	0,9	0,9	
			1,7	1,7	1,7	
				1,7	1,7	
					1,7	
Steuermindereinnahmen durch Beseitigung der Kalten Progression in Mrd. Euro	0,9	1,8	3,5	5,2	7,0	18,4

Quelle: IW-Berechnungen auf Basis der Steuerschätzung Mai 2009

Eine derartige Reform wäre bereits 2011 nicht nur fiskalisch verkraftbar, sondern würde zudem auch das Steuerrecht tatsächlich gerechter und systematischer machen. Die Beseitigung der Kalten Progression ist damit alsbald auf die politische Agenda zu setzen und zugleich ein erster Schritt zu einer späteren durchgreifenden Reform der Einkommensbesteuerung in Deutschland.

In einem weiteren Zwischenschritt könnte dann die ebenfalls notwendige Linearisierung des Steuertarifs im unteren Progressionsbereich erfolgen. Auch hier ist eine zweistufige Lösung möglich, indem zunächst der Tarifknick im unteren Einkommensbereich zur Hälfte linearisiert wird und anschließend eine durchgängige Linearisierung des Tarifs vorgenommen wird. Nach IW-Berechnungen sind diese Maßnahmen mit jährlichen Steuerausfällen von 12,8 Milliarden Euro für den ersten Schritt und ca. 24 Milliarden Euro für den weiterreichenden Schritt verbunden.

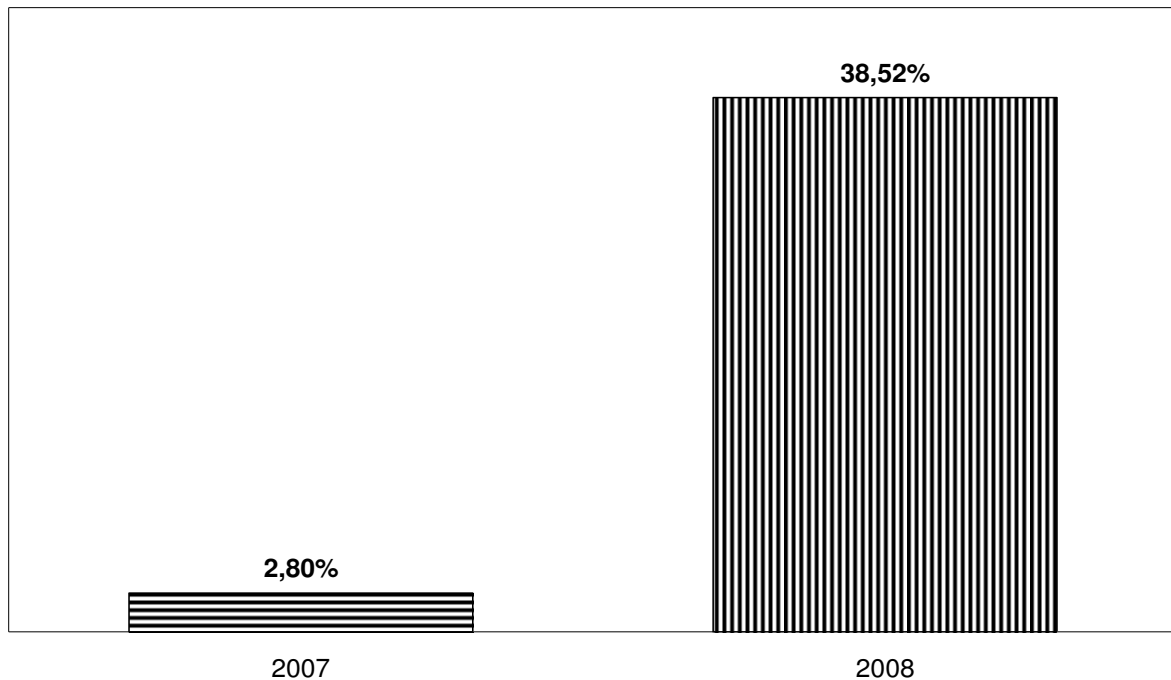
4.2 Im Bereich der Unternehmensbesteuerung

Dringenden und vermutlich noch drängenderen Reformbedarf als im Bereich der Einkommensbesteuerung gibt es auch im Bereich der Unternehmensbesteuerung. So wurden die Steuerausfälle, im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 2008, die aufgrund der Tarifsenkungen bei der Körperschaftssteuer und auch der gewerblichen Einkommenssteuer entstanden, aus fiskalischen Gründen durch Gegenfinanzierungsmaßnahmen teilweise kompensiert. Zu nennen sind insbesondere Regelungen wie zum Beispiel die Zinsschranke und die Hinzu-rechnungen bei der Gewerbesteuer, die Besteuerung von Funktionsverlagerungen und die Einschränkungen der Verlustverrechnung beim Mantelkauf.

Hier hat die neue Bundesregierung zwar unmittelbar nach Amtsantritt auf diese Krisen verstärkenden Elemente der Unternehmenssteuerreform 2008 reagiert und am 9.11.2009 den Gesetzentwurf zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (vgl. Bundestagsdrucksache 17/15 vom 9.11.2009) vorgestellt. Jedoch fällt bei kritischer Durchsicht dieses Entwurfs sofort auf, dass das vorgesehene Maßnahmenpaket im Bereich der Unternehmenssteuerreform zwar ein erster „Minischritt“ in die richtige Richtung ist, indem die Krisen verschärfenden Elemente der Gegenfinanzierungsmaßnahmen der Unternehmenssteuerreform 2008, insbesondere bei der Zinsschranke und bei der Hinzurechnungsvorschriften zur Gewerbesteuer teilweise reduziert werden, jedoch gibt es erhebliche Zweifel, dass auf diese Weise tatsächlich das Wachstum spürbar beschleunigt werden kann. Bei einer noch kritischeren Betrachtungsweise kann man die Überschrift des Gesetzentwurfs im Vergleich zu seinem Inhalt sogar als Euphemismus bezeichnen. So entfällt mehr als die Hälfte (56,4 Prozent) des gesamten Entlastungsvolumens auf die Verbesserung des Familienlastenausgleichs und ist damit nicht wachstumspolitisch, sondern sozialpolitisch begründet. Die zur Fortentwicklung der Unternehmenssteuerreform vorgesehenen Maßnahmen reichen bei weitem allein schon aufgrund ihres vergleichsweise geringen Entlastungsvolumens von 3,7 Milliarden Euro nicht aus, um tatsächlich spürbar zusätzliches Wachstum zu induzieren, noch die steuerpolitischen Mängel der Unternehmenssteuerreform 2008 zu beheben. Das gilt insbesondere für den Bereich der Hinzurechnungsvorschriften bei den Gewerbesteuern wie auch bei den so genannten Verschonungsregeln bei der Erbschaftssteuer. Hierzu zwei konkrete Belege:

Wie aus einer Studie der Vereinigung der Bayrischen Wirtschaft hervorgeht, hat allein die Verschärfung der Hinzurechnungsvorschriften in 2008 zu einem großen Belastungssprung bei der Gewerbesteuer gegenüber 2007 geführt und damit ausgerechnet in Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise die ertragsunabhängigen Elemente der Besteuerung verschärft. Die im Entwurf als Wachstumsbelastung gesehene vorgesehene Reduzierung der Quote der gewerbesteuerlichen Hinzurechnung bei Immobilien und Mieten von 65 auf 50 Prozent ist angesichts eines damit verbundenen Entlastungsvolumens von jährlich 20 Millionen Euro allenfalls als ein kleines „Trostpflaster“ zu klassifizieren – schafft jedoch kaum Abhilfe für die Finanzierungsprobleme des Handels und der Immobilienwirtschaft – Branchen, die besonders unter diesen steuersystematisch unsinnigen Hinzurechnungsvorschriften leiden.

Schaubild 3: Gewerbesteuerliche Hinzurechnungen in Prozent des Gewinns

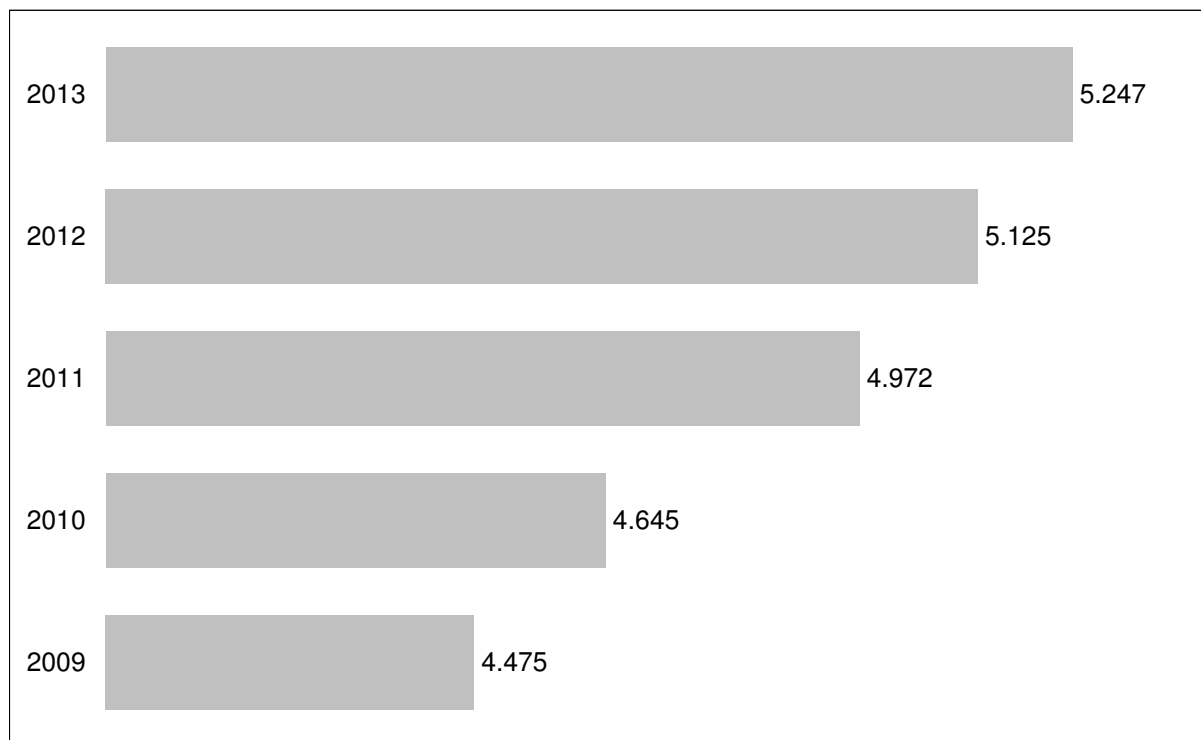


Mit der Unternehmenssteuerreform 2008, so das Ergebnis der Studie, in der Bilanzdaten von 70000 Unternehmen ausgewertet steigt die Belastung durch die gewerbesteuerliche Hinzurechnung wie zuvor dokumentiert deutlich an;
Quelle: Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.

Ähnliches gilt auch für den Bereich der Erbschaftsteuer. Auch hier hat die zu Beginn des Jahres in Kraft gesetzte Reform zu steuersystematisch unsinnigen „Verschonungsregeln“ geführt, die zwar nun durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz teilweise abgemildert werden – jedoch angesichts des Entlastungsvolumens von 0,4 Milliarden Euro zu gering ausfallen. Die Berücksichtigung der Lohnsumme bei der Erbschaftsteuer ist nach wie vor erhalten – stellt jedoch einen „Fremdkörper“ in der Erbschaftsbesteuerung dar. Der Staat wollte hiermit „per order mufti“ Betriebe selbst in Zeiten der Krise zwingen, Entlassungen zu vermeiden, was ökonomisch unsinnig und zudem kontraproduktiv ist, weil nun mehr Unternehmenserben vor der Betriebsübernahme ihre Belegschaft reduzieren oder teilweise auf Zeitarbeit umsteigen.

Wie die folgende Grafik zeigt, wird das im Rahmen der Erbschaftssteuerreform von den Länderfinanzministern als unverzichtbar deklarierte jährliche Erbschaftssteueraufkommen von 4 Milliarden Euro per anno in den kommenden Jahren laut amtlicher Steuerschätzung deutlich übertroffen – angesichts eines erwarteten Aufkommens von bis zu 5,2 Milliarden Euro in 2013 ist die vorgesehene Entlastung von 0,4 Milliarden Euro damit völlig unzureichend.

Schaubild 4: Entwicklung des Erbschaftsteueraufkommens im Zeitraum 2009 bis 2013 – in Mio. Euro



Quelle: BMF

Immerhin entfallen rund 80 Prozent des Aufkommens auf den unternehmerischen Bereich. Damit zeigt sich als Zwischenergebnis, dass man um weitere Reformschritte nicht umhin kommt.

Um die noch nicht fixierten weiteren Steuerausfälle, die bei einer weiter führenden Reform anfallen würden, so weit wie möglich gegenzufinanzieren, muss allerdings der politische Mut zu konkreten größer volumigen Einsparvolumina beschritten werden. Die folgende Übersicht macht deutlich, wo sich mögliche Potenziale ergeben.

Will man das Konsolidierungsziel nicht gänzlich aus den Augen verlieren, sind wohl derartige harte Einschnitte auch in unpopulären Bereichen wie bei den öffentlichen Subventionen, den Sozial- und Personalhaushalten unabdingbar. Zudem empfiehlt es sich generell vor allem im Gesundheits- und Sozialbereich die Effizienzpotenziale stärker als bisher für Einsparungen zu nutzen, das gilt insbesondere auch für den Bereich der Arbeitsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit. Die folgende Übersicht zeigt erste Quantifizierungsansätze für eine mögliche Einsparungsverteilung. Die Ansetzung globaler Minderausgaben schafft zwar „Luft“ für Einsparungen, führt jedoch im Regelfall nicht zu einer nachhaltigen Konsolidierung, wenn diese Minderausgaben nicht per Gesetz auf Dauer festgeschrieben werden.

Übersicht 1: Konsolidierungspotenziale

- Subventionen:
 - Finanzhilfen und Steuervergünstigungen laut 21. Subventionsbericht: 50,8 Mrd. Euro (2007)
 - Jährlicher Abbau anfangs um 5,0 Mrd. Euro (jährlich 10 Prozent)
Problem: Steuervergünstigungen – linearer Abbau nur schwer möglich
 - Personalausgaben:
 - Gebietskörperschaften zusammen: 184 Mrd. Euro (2009)
 - Zum Beispiel: Zwei Nullrunden: ca. 7 Mrd. Euro (Ausfall einer jährlichen Steigerung von 2 Prozent)
 - Sozialausgaben:
 - Laut Sozialbericht 2008: 721,4 Mrd. Euro
 - Einsparungen durch Reform und Effizienzsteigerung, zum Beispiel: bei der BA im Bereich der Arbeitsmarktförderung
 - Globale Minderausgaben: Kein dauerhafter Konsolidierungsbeitrag
-

5. Literatur:

Abberger, Klaus/Nierhaus, Wolfgang. 2008, Die Ifo Kapazitätsauslastung - ein gleichlaufender Indikator der deutschen Industriekonjunktur, in: Ifo-Schnelldienst, Bd. 61.2008, 16 (28.8.), S. 15-23

Alesina, Alberto/Perotti Roberto, 1996, Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, IMF Working Paper, 96/70

Alesina, Alberto/Perotti Roberto, 1995, Fiscal Adjustments in OECD Countries, Economic Policy, S. 207-248

Balassone, Fabrizio/Kumar, Manmohan S., 2007, Cyclicity of Fiscal Policy, in: Promoting Fiscal Discipline, hrsg. v. Kumar, Manmohan S/Ter-Minassian, Terese, International Monetary Fund, Washington D.C.

BMF, 2009, Bundesministerium der Finanzen, Pressemitteilung Nr. 50 vom 05.11.2009, Ergebnis der 135. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzung vom 3. bis 5. November, Berlin

Brügelmann, Ralph, Zur Reform der Einkommensteuer- ein IW-Vorschlag , in : IW- Trends 3/2008, S.31-44

Colombier, Carsten, 2003, Der Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt und den Schweizer Bundeseinnahmen, EDF Working Paper, OT/2003/05

Deutsche Bundesbank , 2008, Entwicklung der Steuereinnahmen in Deutschland und aktuelle steuerpolitische Fragen, Monatsbericht Oktober 2008, S. 35-59

Easterly, William/Rebelo, Sergio, 1993 Fiscal policy and economic growth, an empirical investigation, Journal of Monetary Economics, S. 417-458

EU-Kommission, 2009, Impact of the current economic and financial crisis on potential output, European Economy, Occasional Papers 49,
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15479_en.pdf

Henrekson, Magnus, 1993, Wagner's Law – A Spurious Relationship, Public Finance, S. 406-415

Jahresgutachten 2009/2010 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Wiesbaden 2009

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2009, Zögerliche Belebung – steigende Staatsschulden, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009, hrsg. v. RWI, Essen

Shelton, Cameron A., 2007, The size and composition of government expenditures, Journal of public economics, S. 2230-2260

Sobel, Russell S./Holcombe, Randall G., 1996, Measuring the growth and variability of tax bases over the business cycle, National tax journal, Washington, DC, S. 535-552

Statistisches Bundesamt, 2006, Bevölkerung Deutschlands bis 2050, Ergebnisse der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden

vbw, 2008, Unternehmensteuerreform 2008: Zinsschranke und Hinzurechnung schaffen Überlast, 1/2008, München

Wolswijk, Guido, 2007, Short- and Long-Run Tax Elasticities, The Case of the Netherlands, ECB Working Paper 763