

Pressegespräch, 10. Juli 2013, Berlin

Bundestagswahl 2013: Die Wahlprogramme auf dem Prüfstand

Fiskalische Auswirkungen der
steuer- und sozialpolitischen Vorschläge und
deren Wachstums- und Beschäftigungseffekte

Statement

Prof. Dr. Michael Hüther
Direktor
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Es gilt das gesprochene Wort

Die Bundestagswahl 2013 fällt in eine Phase, in der die Konjunktur „durchatmet“. Noch immer verunsichern einige Rahmendaten potenzielle Investoren, nur langsam wächst Vertrauen in die Antworten, die in Brüssel und Frankfurt auf die Schuldenkrise gegeben werden. Gleichwohl sind die Bedingungen hierzulande vergleichsweise günstig.

Deutschland erlebt einen anhaltenden Beschäftigungsboom, der dem Staat Rekordeinnahmen beschert.

Das ist gut. Denn die geburtenstarken Jahrgänge stehen mitten im Erwerbsalter. Das ist aber auch notwendig. Denn schrumpft die Zahl der Personen im Erwerbsalter erst einmal, kommen verpasste Chancen die Gesellschaft teuer zu stehen. Deshalb müssen wir heute das große Potenzial nutzen, um uns für die Zeiten zu wappnen, wenn eben diese geburtenstarken Jahrgänge nach und nach in den Ruhestand wechseln.

Weitsichtige Reformen sind also nicht nur in Krisenzeiten gefragt, sondern auch in wirtschaftlich guten Zeiten. Doch gerade im Wahlkampf verführen günstige Voraussetzungen zu großzügigen Versprechen. Deshalb hat das IW Köln die Wahlprogramme der fünf im Bundestag vertretenen Parteien mit einander verglichen und daraufhin geprüft, wer die Zeichen der Zeit erkennt.

Der Umgang mit „weichen“ Formulierungen

Die Analyse erfolgt in zwei Schritten. Zunächst werden die fiskalischen Auswirkungen der sozial- und steuerpolitischen Vorschläge ermittelt. Anschließend folgt die Schätzung möglicher Wachstums- und Beschäftigungseffekte.

Vorschläge zur Arbeitsmarktpolitik werden ebenfalls unter die Lupe genommen; sie spielen aber bei der Abschätzung fiskalischer Folgen aus methodischen Gründen keine Rolle.

Bereits das Beziffern der fiskalischen Folgen ist kein einfaches Unterfangen. Denn die Parteien geben in sehr unterschiedlichem Umfang preis, was sie im Fall einer Regierungsbildung vorhaben. Bündnis 90/Die Grünen und mit Abstrichen auch SPD und DIE LINKE erklären zum Beispiel recht konkret, mit welchen Maßnahmen sie die Besteuerung der Einkommen reformieren wollen. CDU/CSU und FDP kündigen dagegen den Abbau der kalten Progression an, ohne dies näher zu spezifizieren. Immerhin kann man sich hier mit dem ursprünglichen Regierungsentwurf zum Abbau der kalten Progression behelfen. Im Fall der FDP wird es dann aber schwierig, wenn sie zum Beispiel die „schrittweise vollständige“ Abschaffung des Solidaritätszuschlags in Aussicht stellt. Solange nicht klar ist, bis wann dieser Abbau erfolgen soll, lässt sich nicht festlegen, in welchem Umfang und bis wann die Steuerzahler entlastet werden sollen. Um nicht die Parteien zu favorisieren, die vermeintlich „geschickt“ manches im Nebulösen lassen, bleiben solche Formulierungen ohne Bewertung.

Ein ähnliches Problem ergibt sich bei der Forderung nach einer Neufassung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs. Alle wollen es, aber nur die SPD legt offen, was das kosten soll. Kanzlerkandidat Peer Steinbrück hat frühzeitig eine Beitragssatzerhöhung um 0,5 Punkte beziehungsweise ein zusätzliches Finanzierungsvolumen von anfänglich 5,5 Milliarden Euro pro Jahr für notwendig erklärt. Die vornehme Zurückhaltung der Mitbewerber darf nun aber nicht dazu führen, dass die SPD schlecht abschneidet. Deshalb werden den übrigen Parteien zumindest ähnliche Beträge in Rechnung gestellt. Denn obwohl sich ein neuer Pflegebegriff auch aufwandsneutral realisieren ließe, will sich keine Partei darauf festlegen.

Rentenpolitische Fehlgriffe

Ähnlich großzügig sind die Parteien bei der Rentenpolitik. Mit Ausnahme der Liberalen meinen alle Parteien, eine Gerechtigkeitslücke zu erkennen. Im Mittelpunkt von Lebensleistungs-, Solidar- oder Garantierente steht unisono die Vorstellung, dass eine vollständige Erwerbsbiographie – nach welchen Kriterien auch immer definiert – zu einer gesetzlichen Altersversorgung oberhalb des Grundversicherungsniveaus führen müsse. Dabei ist die gesetzliche Rente gar kein hinreichender Indikator für die Armutsgefährdung im Alter. Ohne Rücksicht auf den Haushaltskontext drohen deshalb vor allem teure Mitnahmeeffekte. Schlimmer noch: Wenn Geringverdiener aufgrund ihrer Erwerbs- und Vorsorgebiographie in der Grundsicherung

günstiger gestellt werden als andere Bedürftige, droht eine Zwei-Klassen-Grundsicherung. Die Kosten dieser missverstandenen Hilfe werden grosso modo auf 10 Milliarden Euro im Jahr 2030 hinauslaufen – ob aus Steuern (SPD, Grüne) oder Beiträgen finanziert (CDU/CSU).

Der SPD reicht das aber noch nicht: Einfrieren des Rentenniveaus, Verzicht auf Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug für langjährig Versicherte, die Koppelung der „Rente mit 67“ an eine Beschäftigungsquote Älterer – all das lässt die fiskalischen Kosten bis zum Jahr 2030 auf gut 40 Milliarden Euro auflaufen. Drei Viertel müssten allein die Beitragszahler schultern.

Die Grünen schneiden nur unwesentlich günstiger ab. Zwar bekennt man sich bei Realos und Fundis zur „Rente mit 67“; etwas verklausuliert stellen aber auch sie die Anhebung der Regelaltersgrenze unter den Vorbehalt der Beschäftigungsentwicklung. Das Rentenniveau soll nicht wie bei der SPD nur bis zum Jahr 2020, sondern gleich dauerhaft konstant gehalten werden. Mit Folgekosten von knapp 35 Milliarden Euro im Jahr 2030 stehen diese „Alternativen“ deshalb nicht viel besser da.

Das bürgerliche Lager hält zwar an der „Rente mit 67“ fest, dafür treiben Mütter- und Lebensleistungsrente die Zusatzlasten bis zum Jahr 2030 auf 18 Milliarden Euro. Allein die Liberalen verzichten auf teure Eskapaden. Allerdings steht deren Vorschlag für eine Möglichkeit zur „Rente ab 60“ mit

versicherungsmathematischen Abschlägen im Widerspruch zu den demographischen Erfordernissen. Insbesondere wenn die Hinzuverdienstmöglichkeiten deutlich erweitert werden, drohen falsche Anreize zur Frühverrentung.

Gesundheitspolitische Akzente kaum zu bewerten

In der Gesundheitspolitik liegen die politischen Lager weit auseinander. SPD, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen votieren für eine Bürgerversicherung, die Regierungskoalition hält am Status quo fest und beschwört die unter Schwarz-Gelb verabschiedeten Regeln zur Erhebung von Zusatzprämien – deren flächendeckende Einführung sie allerdings bislang vermieden hat.

Bei den „Bürgerversicherern“ liegt die Crux einerseits im Detail: So stößt die Einbeziehung der bislang privat Versicherten auf ungeklärte eigentumsrechtliche Fragen. Auch die Ausweitung der Beitragsfinanzierung birgt Probleme: Bündnis 90/Die Grünen wollen die Beitragsbemessungsgrenze auf das Niveau der Rentenversicherung anheben, die Sozialdemokraten den Arbeitgeberbeitrag gleich als Lohnsummensteuer erheben. Wie man es auch dreht und wendet, unter dem Strich steigen die Lohnnebenkosten vor allem für höhere Verdienste. Davon sind überproportional stark Vollzeitbeschäftigte und Hochqualifizierte betroffen – also ausgerechnet jene Arbeitsplätze, die für die Zukunftschancen des Wirtschaftsstandorts Deutschland stehen.

Bei den Grünen und Linken sollen andererseits auch Einkommen aus Vermögen oder Vermietung mit Beiträgen belastet werden. Doch weder Häuser noch Depots können Ansprüche im Gesundheitswesen stellen. Deshalb wirkt die Ausweitung der Beitragspflicht wie eine Vermögenssteuer und damit kontraproduktiv für den Standort Deutschland.

Im Kern führt die Bürgerversicherung lediglich zu einer Umverteilung der Finanzierungslasten. Im zweiten Schritt sorgt die Ausweitung der bestehenden Fehlanreize auf einen größeren Personenkreis aber für weitere Fehlallokationen. Deren fiskalischen Folgen lassen sich im Rahmen der Wahlprogrammanalyse jedoch nicht beziffern.

Mit einer Besonderheit warten die Linken in der Pflege auf. Denn sie wollen die Pflegeversicherung auflösen und stattdessen die Versorgung im Rahmen der allgemeinen Daseinsvorsorge organisieren. Formal sinkt dadurch die Beitragsbelastung der Versicherten, weil der Pflegebeitrag entfällt. Gleichzeitig kommen aber erhebliche Zusatzlasten auf den Staatshaushalt zu. Zum einen müssen die bisherigen Ausgaben aus Steuermitteln finanziert werden. Zum anderen schwebt den Linken eine Vollkasko-Versicherung vor, die zu deutlich höheren Aufwendungen führen würde.

Steuerpolitische Reformvorschläge

Zentrale steuerpolitische Forderungen der **SPD** sind die Anhebung des Spitzensteuersatzes auf 49 Prozent, eine

Anhebung der Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge von 25 auf 32 Prozent sowie eine Einschränkung des Ehegattensplittings für zukünftige Ehepaare. Allein diese Maßnahmen führen zu einer Mehrbelastung des Steuerzahlers um 9,4 Milliarden Euro.

Ferner soll eine Vermögenssteuer eingeführt werden. Auch wenn letztere nicht im Wahlprogramm spezifiziert wird, erlaubt die jüngste Bundesratsinitiative einiger SPD-geführter Bundesländer einen Blick hinter die Kulissen. Mit einem Steuersatz von 1 Prozent, einem Freibetrag von 1 Million Euro für natürliche Personen und einer Freigrenze von 200.000 Euro für juristische Personen würden weitere 11,5 Milliarden Euro eingenommen – allerdings ohne Rücksicht auf mögliche Ausweichreaktionen der Eigentümer und potenzieller Investoren sowie nicht unerhebliche Kosten der Vermögensbewertung.

Nimmt man die Pläne zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer sowie alle übrigen steuerpolitischen Vorschläge hinzu, dann belaufen sich die fiskalischen Folgekosten der sozialdemokratischen Steuerpläne auf einen Näherungswert von knapp 41 Milliarden Euro pro Jahr.

Bündnis 90/Die Grünen wollen nicht nur den Spitzensteuersatz sondern auch den Grundfreibetrag erhöhen. Auch die Grünen trauen sich an das Ehegattensplitting heran und wollen den Splittingvorteil begrenzen. Außerdem soll die Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge durch die Besteuerung

mit dem individuellen Einkommensteuersatz ersetzt werden. Insgesamt steigt die einkommensteuerliche Belastung der Bürger um etwa 13,5 Milliarden Euro – die geplante Erhöhung des Kindergelds um monatlich 22 Euro pro Kind bereits eingerechnet.

Die Grünen planen ebenfalls mit einer Vermögenssteuer, die aber 1,5 Prozent betragen soll. Weitere Erhöhungen wie zum Beispiel der Unternehmenssteuern oder die Einführung einer Finanztransaktionssteuer treiben die Mehrbelastungen insgesamt auf näherungsweise 45 Milliarden Euro.

Bei der Schätzung der Effekte, die aus dem Programm der Linken resultieren würden, mussten sich die IW-Experten in weiten Teilen auf die Angaben der Partei **DIE LINKE** verlassen. Zu extrem muten die Forderung etwa nach einer 5-prozentigen Vermögensbesteuerung oder eines Spitzensteuersatzes von 75 Prozent an. DIE LINKE erwartet mittelfristig Steuermehreinnahmen von 171 Milliarden Euro pro Jahr. Bei **CDU/CSU** sorgen die Vermeidung der kalten Progression sowie die Anhebung der Kinderfreibeträge und des Kindergelds für eine Mindereinnahme von 9,4 Milliarden Euro. Bei der **FDP** sorgen die Pläne zur Vermeidung der kalten Progression „nur“ für eine Entlastung um 5,5 Milliarden Euro, weil im Gegensatz zu CDU/CSU lediglich der Kinderfreibetrag verändert wird.

Wachstums- und Beschäftigungseffekte

Aus diesen Vorgaben wurden schließlich mögliche Wachstums- und Beschäftigungseffekte berechnet. Das IW Köln legt dazu ein Schätz-Modell zugrunde, das auf einer Arbeit des Sachverständigenrats fußt. In unserer Analyse konzentrieren wir uns auf die Veränderung der Abgabenlast und deren Wirkung auf Wachstum und Beschäftigung. Gleichwohl wird das Wachstum auch durch weitere Faktoren beeinflusst, die sich aber aus den Wahlprogrammen nicht schätzen lassen.

So kann zum Beispiel quantitativ nicht danach unterschieden werden, ob die Einkommensteuer erhöht oder eine Vermögensteuer eingeführt wird – obwohl Ökonomen für beide Abgabenarten sehr wohl unterschiedliche Anpassungsreaktionen erwarten. Ähnliches gilt für die Finanzierung der Sozialversicherung über Steuern, Beiträge oder Prämien. Und schließlich werden auch keine Effekte unterschieden, die aus der Verwendung der Mittel, also der Gestaltung der Staatsausgaben resultieren. So behauptet die SPD etwa, dass mit den zusätzlichen Mitteln in der Pflege 125.000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden können. Während das aber in den Sternen steht, kann mithilfe des Modells berechnet werden, wie die dazu gehörige Abgabenerhöhung die Beschäftigungsentwicklung beeinflussen wird – nämlich eindeutig negativ.

Vergleicht man unter diesen Vorgaben die Effekte, die sich fünf Jahre nach Einführung der vorgeschlagenen Maßnahmenpakete einstellen, dann ergibt sich folgendes Bild:

- Bei Bündnis 90/Die Grünen und SPD wären fiskalische Kosten von geschätzt 77 bzw. gut 79 Milliarden Euro über höhere Abgaben zu finanzieren, so dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 0,7 Prozent hinter dem Szenario mit unveränderten Status-quo-Bedingungen zurück bleiben würde. Die Beschäftigung fiel um rund 300.000 Personen geringer aus.
- Aber auch bei Umsetzung des Programms von CDU/CSU sind unter dem Strich noch 12 Milliarden Euro über zusätzliche Abgaben einzutreiben, weshalb das BIP nach fünf Jahren einen Rückstand von 0,1 Prozent aufweist. Der Beschäftigungsstand läge knapp 100.000 Personen hinter dem Status-quo-Szenario.
- Einzig das Programm der FDP wirkt sich nicht messbar auf den Wachstumsprozess aus. Aber Vorsicht ist auch hier geboten, zum Beispiel mit Blick auf die rentenpolitischen Vorstellungen der Liberalen.
- Das bisweilen utopisch anmutende Programm der Partei DIE LINKE fällt aus dem Rahmen. Mit zusätzlichen Abgabenlasten in Höhe von 161 Milliarden Euro würde die Wirtschaftsleistung allein auf mittlere Sicht einen Rückstand von fast zwei Prozent aufweisen und die Beschäftigung um rund 800.000 Personen niedriger ausfallen.

Ausblick

Ob „solidarisch“ oder „leistungsgerecht“, links, grün oder einfach nur „gut“, Wahlslogans können nicht über die problematischen Wirkungen der Forderungen und Versprechen hinwegtäuschen. Unabhängig von der Entscheidung des Wählers müssen deshalb alle Kräfte genutzt werden, die Weichen für die nächste Legislaturperiode vernünftig zu stellen.

Auch wenn aktuelle Wohlstandsgewinne dazu verführen, großzügige Leistungen zu versprechen, die aber bei genauerem Hinsehen nur vermeintlich sozial gerecht wirken, auch wenn behauptete Gerechtigkeitsdefizite Steuererhöhungen begründen sollen, obwohl die Steuer- und Beitragsquellen sprudeln wie nie, die wirtschafts- politische Aufgabe besteht doch darin,

- die Staatsfinanzen zu konsolidieren, um auch in schwierigem Fahrwasser handlungsfähig zu bleiben,
- die steuerlichen Anreize für Unternehmen und Bürger leistungsfreundlich zu gestalten, um das Fundament für dauerhaften Wohlstand zu sichern, und
- so viele Menschen wie möglich in Beschäftigung zu bringen und zu halten, um Vorsorge für die anstehenden demografischen Herausforderungen treffen zu können.

Tabellen

Tabelle 1

Fiskalische Auswirkungen der Parteiprogramme

Jährliche Mehr- oder Minderbelastung in Milliarden Euro

	SPD	Bündnis 90/ Die Grünen	DIE LINKE	FDP	CDU/CSU
nach 5 Jahren					
Steuerpolitik	40,9	45,5	171,0	-5,5	-9,4
Sozialpolitik	18,2	14,2	-10,2	4,0	21,2
insgesamt	59,1	59,7	160,8	-1,5	11,8

Sozialpolitik: Vorschläge zur gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung

Tabelle 2

Wachstums- und Beschäftigungseffekte der fiskalischen Auswirkungen

Abweichungen von der Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung unter Status-quo-Bedingungen

	BIP-Wachstum in Prozent	Beschäftigung in Tausend
nur kurzfristige Effekte		
SPD	-0,7	-300
Bündnis 90/Die Grünen	-0,7	-300
DIE LINKE	-1,9	-800
FDP	0,0	0
CDU/CSU	-0,1	-100
einschließlich langfristiger Effekte		
SPD	-0,9	-400
Bündnis 90/Die Grünen	-0,9	-400
DIE LINKE	-2,1	-900
FDP	0,0	0
CDU/CSU	-0,1	-100

Schätzwerte gerundet; kurzfristig: nach fünf Jahren, langfristig: im Jahr 2030.

Quelle: IW-Berechnungen