



10 | 2007

60. Jg., 21.–22. KW, 30. Mai 2007

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

*Wolfgang Wiegard, Thomas Straubhaar, Joachim Poß,
Otto Fricke, Karl-Heinz Däke*

- Was tun mit dem unerwarteten Plus an Steuereinnahmen?

Ottmar Edenhofer, Christian Flachsland, Thomas Bruckner

- Nachtrag: Deutschlands Beitrag zur Lösung des Weltklimaproblems – Was lässt sich erreichen?

Kommentar

Georg Cremer

- »Sozialer Arbeitsmarkt«: Sinnvoll bei enger Zielgruppendefinition

Forschungsergebnisse

Marcel Thum und Joachim Ragnitz

- Mindestlöhne: Empirische Bedeutung des Niedriglohnssektors

Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer

- Bürgergeldkonzept von Dieter Althaus: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen

Daten und Prognosen

Chang Woon Nam und Rüdiger Parsche

- Trotz Anhebung des Mehrwertsteuersatzes: Absinken der Ausfallquote erwartet

Im Blickpunkt

Wolfgang Ochel

- Zur Niederlassung von Selbständigen aus den neuen EU-Mitgliedsländern in Deutschland

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifode.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Prof. Dr. Gebhard Flaig, Dr. Chang Woon Nam,
Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel, Dr. Heidemarie C. Sherman, Dr. Martin Werding.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Druck: Fritz Kriechbaumer, Taufkirchen.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Was tun mit dem unerwarteten Plus an Steuereinnahmen?

3

Durch den laufenden Konjunkturaufschwung hat sich die Lage der deutschen Staatshaushalte deutlich verbessert. Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« für Bund, Länder und Gemeinden geht in seiner Mai-Prognose von annähernd 180 Mrd. € zusätzlichen Einnahmen der öffentlichen Haushalte für die Jahre 2007 bis 2010 aus. Was tun mit dem unerwarteten »Steuer-Plus«? *Wolfgang Wiegand*, Universität Regensburg und Sachverständigenrat, ist dafür, dass nach Erreichung konjunkturell ausgeglichener öffentlicher Haushalte die verbleibenden Steuermehreinnahmen über Steuerentlastungen an die Bürger zurückgegeben werden sollten. *Thomas Straubhaar*, HWWI, schlägt u.a. vor, das Geld in Form eines Barschecks unmittelbar an die Steuerzahlenden zurückzuerstatten. *Joachim Poß*, SPD-Bundestagsfraktion, macht die Ansicht der Koalition und *Otto Fricke*, Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags, die der FDP-Fraktion vorstellig. *Karl Heinz Däke*, Bund der Steuerzahler, möchte »Neuverschuldung abbauen und Steuerentlastung auf den Weg bringen«.

Nachtrag: Deutschlands Beitrag zur Lösung des Weltklimaproblems – Was lässt sich erreichen?

22

Ergänzend zu den Beiträgen, die im ifo Schnelldienst Nr. 7/2007 zum Klimawandel veröffentlicht wurden, legen *Ottmar Edenhofer*, *Christian Flachsland* und *Thomas Bruckner*, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, dar, welchen Beitrag Deutschland zur Lösung des Weltklimaproblems ihrer Meinung nach leisten sollte. Für sie haben Europa und Deutschland die Möglichkeit, den entscheidenden Impuls zur Schaffung einer langfristig klimaverträglichen und gleichzeitig kostengünstigen Energieversorgung zu geben.

Kommentar

»Sozialer Arbeitsmarkt«: Sinnvoll bei enger Zielgruppendefinition

27

Georg Cremer

Ist eine langfristig orientierte öffentliche Beschäftigung für Personen ohne Beschäftigungschancen sinnvoll? *Georg Cremer*, Deutscher Caritasverband, vertritt die Ansicht, dass ein Sozialer Arbeitsmarkt ein sinnvolles sozialpolitisches, aber kein arbeitspolitisches Instrument ist. Es kann Menschen erreichen, die auch dann keine realistische Chance auf eine reguläre Beschäftigung haben, wenn die strukturellen Bedingungen für die Beschäftigung von Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen deutlich besser wären. Nur in einer längerfristigen öffentlich geförderten Beschäftigung können diese Menschen wieder eine Perspektive gewinnen. Das Instrument sollte so ausgestaltet werden, dass diese soziale Funktion auch faktisch erfüllt werden kann. Dies spricht dafür, eine enge Zielgruppendefinition zu wählen, Einsatzfelder und Förderbedingungen hierauf auszurichten und einen angemessenen Lohnabstand zur regulären Beschäftigung von gering qualifizierten Erwerbstätigen zu wahren.

Forschungsergebnisse

Zur Einführung von Mindestlöhnen: Empirische Relevanz des Niedriglohnssektors

33

Joachim Ragnitz und Marcel Thum

Die mögliche Einführung von Mindestlöhnen führt gegenwärtig zu heftigen Kontroversen über die ökonomischen Auswirkungen eines solchen Eingriffs. Die einen befürchten den Wegfall des kompletten Niedriglohnbereichs. Die anderen sehen darin Chancen zu Lohnerhöhungen ohne nennenswerte Konsequenzen.

Joachim Ragnitz, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, und *Marcel Thum*, ifo Niederlassung Dresden, untersuchen, wie groß der vom Mindestlohn betroffene Personenkreis ist und wie stark die Arbeitsplatzverluste ausfallen könnten. So würde z.B. ihrer Schätzung nach die Einführung eines Mindestlohns von 7,50 € zu einer Reduktion der Beschäftigung im Niedriglohnbereich um 26,7% führen.

Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen des Bürgergeldkonzepts von Dieter Althaus

36

Clemens Fuest, Andreas Peichl und Tilo Schaefer

Clemens Fuest, Andreas Peichl und Tilo Schaefer, Finanzwissenschaftliches Institut an der Universität zu Köln, analysieren die Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen des Grundeinkommens-Konzepts von Dieter Althaus. Ihrer Meinung nach entlastet das vorgeschlagene Modell nicht den Arbeitsmarkt, da durch das Grundeinkommen, das alle (erwachsenen) Staatsbürger unabhängig von etwaigen Erwerbseinkünften erhalten, die Option, nicht bzw. weniger zu arbeiten, attraktiver als im geltenden Steuersystem wird. Hinzu kommt, dass die Umsetzung des Konzepts einen hohen finanziellen Aufwand erfordert: Der Finanzierungsbedarf liegt bei über 70 Mrd. €. Kombilohnmodelle stellen nach Ansicht der Autoren eine sinnvolle Alternative zu der bedingungslosen Zahlung eines Grundeinkommens für alle dar.

Daten und Prognosen

Trotz 19% Mehrwertsteuer wird für 2007 ein weiteres Absinken der Ausfallquote erwartet

41

Chang Woon Nam und Rüdiger Parsche

In 2005 konnte erstmals seit längerem ein gewisses Absinken der Mehrwertsteuerausfallquote festgestellt werden. Dieser Rückgang hat sich nach den vorliegenden Daten auch 2006 fortgesetzt. Die vom Gesetzgeber in den letzten Jahren ergriffenen Maßnahmen haben somit das Mehrwertsteueraufkommen wieder etwas stabilisiert. Für 2006 wurde eine Ausfallquote in Höhe von 9¹/₂% berechnet (2005: 11¹/₂%). Auch für 2007 wird, trotz der Anfang des Jahres vorgenommenen kräftigen Satzanhebung von 3 Prozentpunkten, ein weiteres Absinken der Ausfallquote erwartet.

Im Blickpunkt

Zur Niederlassung von Selbständigen aus den neuen EU-Mitgliedsländern in Deutschland

43

Wolfgang Ochel

Im Jahr 2004 wurden in der EU und in Deutschland drei Reformen verabschiedet, welche die Bedingungen für die Niederlassung von Selbständigen aus den neuen EU-Mitgliedsländern in Deutschland deutlich verbessert haben. In diesem Beitrag wird untersucht, in welchem Maße sich Selbständige aus den neuen Mitgliedsländern als Folge dieser Reformen in Deutschland niedergelassen haben und ob der Weg über die Selbständigkeit zur Umgehung der bis 2011 bestehenden Beschränkung der Zuwanderung von Arbeitskräften genutzt wurde.

Durch den gegenwärtigen Konjunkturaufschwung hat sich die Lage der deutschen Staatshaushalte deutlich verbessert. Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« für Bund, Länder und Gemeinden geht in seiner Mai-Prognose von annähernd 180 Mrd. € zusätzlichen Einnahmen der öffentlichen Haushalte für die Jahre 2007 bis 2010 aus. Was tun mit dem unerwarteten »Steuer-Plus«?

Gewonnene Handlungsspielräume für künftige Steuersenkung nutzen

Im September 2003 legten die Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück einen umfangreichen Vorschlag zum Subventionsabbau vor, der mit sieben grundlegenden Thesen eingeleitet wurde. Die zweite These aus dem Koch-Steinbrück-Papier ist in der obigen Überschrift wieder gegeben. Ausführlicher heißt es dort: Wir müssen »das gesamtstaatliche Defizit verringern und so einen wichtigen Beitrag dafür leisten, wieder einen Pfad finanzwirtschaftlicher Stabilität zu erreichen. Ist dies gewährleistet, könnte und sollte der gewonnene Haushaltsspielraum für eine zusätzliche Senkung der Steuern genutzt werden«. Nicht ganz vier Jahre später, im Mai 2007, äußerte sich Minister Glos in einem Interview mit der BILD am SONNTAG ganz ähnlich: »Erst müssen wir unsere Staatsfinanzen in Ordnung bringen. Aber ... (dann; WW) ... werden niedrigere leistungsabhängige Steuern für die Bürger ein Thema«. Von Bundesfinanzminister Steinbrück wurde diese Forderung nach Steuersenkungen umgehend als populistisch zurückgewiesen.

Man könnte nun darüber spekulieren, warum der Vorschlag »erst Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, dann Senkung der Steuern« im September 2003 noch richtig, im Mai 2007 aber trotz erheblich verbesserter Handlungsspielräume falsch sein soll. Stattdessen soll im Folgenden geprüft werden, welche ökonomischen Argumente für oder gegen eine bestimmte Verwendung und Verwendungsreihenfolge der Steuermehreinnahmen sprechen.

Die Ausgangslage

In seiner Mai-Sitzung hat der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« die für die

Jahre 2007 bis 2011 zu erwartenden kassenmäßigen Steueraufkommen der Gebietskörperschaften geschätzt und dabei frühere Schätzungen drastisch noch oben revidiert (vgl. Tab. 1). Die erheblichen Abweichungen sind nicht auf die Erhöhung des Regelsatzes der Umsatzsteuer zum 1. Januar 2007 zurückzuführen, da die zu erwartenden Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuer schon in die Schätzung vom Mai 2006 eingegangen sind. Ursächlich für die drastischen Unterschiede sind vielmehr die verbesserten konjunkturellen Aussichten und ein Niveaueffekt, der auf das höhere kassenmäßige Ist-Aufkommen im Jahr 2006 im Vergleich zu den Ansätzen in den Steuerschätzungen vom Mai und November 2006 zurückzuführen ist.

Die Ergebnisse des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« bilden die Grundlage für die Haushaltsplanung und die Finanzplanung des Bundes, die gegenwärtig bis zum Jahr 2010 reichen. Die regionalisierten Steuerschätzungen, die für die Öffentlichkeit nicht zugänglich sind, gehen in modifizierter Form in die Haushalts- und Finanzplanung der Bundesländer ein. Eine zusammenfassende Übersicht über die mittelfristige Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen in den öffentlichen Haushalten von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen bis zum Jahr 2010 findet sich im Deutschen Stabilitätsprogramm vom Dezember 2006, das nach den Bestimmungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts jährlich dem Ecofin-Rat vorzulegen ist (vgl. Tab. 2).



Wolfgang Wiegard*

* Prof. Dr. Wolfgang Wiegard ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre an der Universität Regensburg und Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Tab. 1
Ergebnisse des Arbeitskreis »Steuerschätzungen« im Jahr 2006 und 2007 (in Mrd. €)

Steuereinnahmen	Zeitpunkt der Steuerschätzung ^{a)}	2006	2007	2008	2009	2010	2011
		Ist	Schätzung				
Bund ^{b)}	Mai/Nov 2006	.	219,4	216,3	222,7	227,8	.
	Mai 2007	203,9	230,5	238,1	250,1	254,4	263,6
	Differenz	.	11,1	21,8	27,4	26,6	.
Länder ^{b)}	Mai/Nov 2006	.	202,8	200,6	205,5	211,2	.
	Mai 2007	195,1	211,1	219,4	227,0	235,0	240,6
	Differenz	.	8,3	18,8	21,5	23,8	.
Gemeinden ^{b)}	Mai/Nov 2006	.	67,8	65,8	69,0	72,6	.
	Mai 2007	67,3	70,5	72,7	75,3	79,3	83,3
	Differenz	.	2,7	6,9	6,4	6,7	.
EU	Mai/Nov 2006	.	24,1	24,7	24,2	25,9	.
	Mai 2007	22,1	22,2	25,1	22,7	26,2	26,0
	Differenz	.	-2,0	0,4	-1,5	0,3	.
Insgesamt	Mai/Nov 2006	.	514,1	507,4	521,3	537,5	.
	Mai 2007	488,4	534,3	555,3	575,0	594,9	613,6
	Differenz	.	20,2	47,9	53,7	57,4	.
Nachrichtlich: unterstellte Zuwachs- rate des realen BIP	Mai/Nov 2006	.	1,4	1,6	1,6	1,6	.
	Mai 2007	.	2,3	2,4	1,4	1,4	1,4

^{a)} Steuerschätzung 2006: Werte für 2007 vom November 2006; Werte für 2008 bis 2010 vom Mai 2006. – ^{b)} Nach Ergänzungszuweisungen, Umsatzsteuerverteilung und Finanzausgleich.

Quelle: BMF.

Nun wäre es aus einer Reihe von Gründen falsch, die aus der Steuerschätzung resultierenden Mehreinnahmen einfach als zusätzlichen finanziellen Handlungsspielraum im Vergleich zu den in der Finanzplanung angesetzten Einnahmen und Ausgaben zu interpretieren. Einmal ist der Revisionsbedarf bei den Steuerschätzungen erfahrungsgemäß erheblich. Zwar kann die Revision nach oben oder unten erfolgen, gleichwohl legt das Vorsichtsprinzip eine gewisse Zurückhaltung im Hinblick auf die Verwendung der Mehreinnahmen

nahe. Zum anderen hat die Große Koalition zwischenzeitlich mehrere Ausgabenbeschlüsse gefasst, die in den Ausgabenansätzen der Finanzplanung nicht enthalten sind – und für die bislang auch kein konkreter Finanzierungsplan vorliegt. Schließlich ist auf der Einnahmeseite unter anderem zu berücksichtigen, dass Steuermindereinnahmen aus der Unternehmensteuerreform 2008 zwar in der Finanzplanung berücksichtigt sind, nicht aber in der aktuellen Steuerschätzung, und sich außerdem gewisse Einnahmerisiken etwa

Tab. 2
Bundshaushalt 2007, Finanzplanung des Bundes bis 2010 und Deutsches Stabilitätsprogramm

a) Bundshaushalt und Finanzplanung des Bundes				
	Bundshaushalt ^{a)}	Finanzplanung des Bundes ^{b)}		
	2007	2008	2009	2010
Ausgaben	270,5	274,3	274,9	276,1
Steuereinnahmen	220,5	218,2	226,0	231,1
Sonstige Einnahmen	30,2	34,6	27,9	25,2
Finanzierungssaldo	19,8	21,5	21,0	20,5
b) Deutsches Stabilitätsprogramm ^{c)}				
	2007	2008	2009	2010
Finanzierungssalden der staatlichen Ebenen:				
Bund und Sonderrechnungen	- 1½	- 1	- 1	- 1
Länder und Gemeinden	- 0	- ½	- 0	- 0
Sozialversicherung	- 0	- 0	- 0	0
Staat insgesamt	- 1½	- 1½	- 1	- ½
Struktureller Finanzierungssaldo des Staates	- 1½	- 1½	- 1	- 1
Unterstellte Zuwachsrate des realen BIP	1½	1¼	1¼	1¼

^{a)} Soll-Bericht zum Bundshaushalt 2007, Monatsbericht des BMF, März 2007. – ^{b)} Entwurf des Bundshaushalts 2007 und des Finanzplans des Bundes 2006 bis 2010, Monatsbericht des BMF, August 2006. – ^{c)} In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; Stand: Dezember 2006.

Quelle: BMF.

aus dem EuGH-Urteil im Fall Cadbury-Schweppes ergeben können.

Auch wenn die genaue Höhe der tatsächlich verwendbaren Mehreinnahmen schwer zu beziffern und ein vorsichtiger Ansatz durchaus empfehlenswert ist, können Bund und Länder doch mit beträchtlichen Mehreinnahmen rechnen: für die Gebietskörperschaften insgesamt in den Jahren 2008 bis 2010 jährlich rund 50 Mrd. €. Dies führt unmittelbar zu der Frage:

Was tun mit den Mehreinnahmen?

Bei periodischer Betrachtungsweise, etwa für ein einzelnes Haushaltsjahr, kommen für nicht in der Haushalts- oder Finanzplanung berücksichtigte Mehreinnahmen nur drei Verwendungszwecke in Betracht: höhere Ausgaben, geringere Finanzierungsdefizite (bis hin zu Finanzierungsüberschüssen) oder niedrigere Steuern. Diese Verwendungen schließen sich keineswegs aus, sie müssen in der Summe nur exakt mit den einem Haushaltsjahr zuzurechnenden Mehreinnahmen übereinstimmen. Bei periodenübergreifender Betrachtung – technisch ausgedrückt: unter Berücksichtigung der intertemporalen staatlichen Budgetgleichung – reduzieren sich die Verwendungsalternativen grundsätzlich auf Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen, die jeweils entweder in der Gegenwart oder in der Zukunft erfolgen können. Die Finanzierungsdefizite sind die Verbindungsglieder zwischen der periodischen und der periodenübergreifenden Betrachtung: Geringere (höhere) Finanzierungsdefizite in der Gegenwart führen für sich genommen zu geringeren (höheren) Steuern in der Zukunft. Genau genommen kann man also nicht für Haushaltskonsolidierung und gegen Steuersenkungen sein. Wer eine Reduzierung der Neuverschuldung oder gar einen Abbau des Schuldenstands fordert, spricht sich ebenfalls für Steuersenkungen aus – allerdings für Steuersenkungen in der Zukunft. Eben darum geht es doch bei allen Vorschlägen zur Begrenzung der staatlichen Verschuldung: Die zukünftigen Generationen sollen besser gestellt werden, über geringere Steuern und ein höheres Einkommen pro Kopf.

Haushaltskonsolidierung und Steuersenkungen

Blendet man die Möglichkeit von Ausgabenerhöhungen als Verwendungsalternative für die Steuermehreinnahmen zunächst aus – darauf wird in einem der folgenden Abschnitte eingegangen –, muss man sich zwischen Steuersenkungen in der Gegenwart und Steuersenkungen in der Zukunft (äquivalent damit: einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in der Gegenwart) entscheiden. Letzt-

lich handelt es sich dabei um eine intergenerative Verteilungsfrage. Über Verteilungsurteile ist von vornherein kein Konsens zu erwarten. Aber man sollte sich zumindest über die Verteilungskonsequenzen bestimmter Vorschläge im Klaren sein. Wer die gesamten Steuermehreinnahmen in die Rückführung der staatlichen Verschuldung stecken will, belastet die gegenwärtig lebenden Generationen und entlastet die zukünftigen; erreicht wird also eine massive intergenerative Umverteilung zu Lasten der gegenwärtigen Generationen. Alternativ könnten alle Generationen – gegenwärtige und zukünftige – einigermaßen gleichmäßig von den Steuermehreinnahmen profitieren. Dies ließe sich erreichen, indem zunächst die öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern so weit konsolidiert werden, dass auf eine Netto-Neuverschuldung verzichtet wird. Dies würde zu einer Stabilisierung des Schuldenstands führen und einem Rückgang der Schuldenstandsquote. Auch die Zinsbelastungen würden in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zurückgehen, die zukünftigen Generationen also relativ entlastet.

Ein Blick auf die Tabellen 1 und 2 verdeutlicht, dass selbst unter Berücksichtigung von zusätzlichen Ausgabenverpflichtungen und Einnahmerisiken ein Haushaltsausgleich bei Bund und Ländern mit nur einem Teil der Steuermehreinnahmen spätestens bis zum Jahr 2009 möglich sein sollte. Dass der Bundesfinanzminister einen ausgeglichenen Haushalt des Bundes erst für 2011 anstrebt oder für möglich hält, gehört wohl zu den üblichen taktischen Spielchen. Wenn man die Erwartungen nur hinreichend niedrig ansetzt, erstrahlt man im Wahljahr 2009 in umso hellerem Glanze, wenn die auf niedrigem Niveau verankerten Erwartungen übertroffen werden.

Nun könnte man argumentieren, dass in konjunkturell guten Zeiten Haushaltüberschüsse gebildet werden sollten, die in eine Schuldentilgung fließen. Dahinter steckt die Vorstellung, dass die öffentlichen Haushalte langfristig ausgeglichen sein sollten und nur in der kurzen Frist, je nach konjunktureller Lage, Finanzierungsdefizite oder eben Finanzierungsüberschüsse vertretbar sind. Demgegenüber hat sich der Sachverständigenrat in seiner jüngsten Expertise »Staatsverschuldung wirksam begrenzen« für eine langfristig zulässige, investitionsorientierte staatliche Verschuldung ausgesprochen. In konjunkturell guten Zeiten muss dann die staatliche Neuverschuldung zwar hinter den staatlichen Nettoinvestitionen zurückbleiben, die Bildung von Finanzierungsüberschüssen ist aber nicht unbedingt erforderlich. Akzeptiert man diese Sichtweise, würde mit der ausschließlichen Verwendung der Steuermehreinnahmen für die Haushaltskonsolidierung und darüber hinaus zum Schuldenabbau tendenziell zuviel für die Zukunft und zu wenig für die Gegenwart getan. Ein intergenerativ ausgewogener und pragmatischer Vorschlag für die Verwendung der Steuermehreinnahmen lautet dem-

gegenüber: Vorrang hat die Haushaltskonsolidierung, die mit ausgeglichenen öffentlichen Haushalten erreicht ist. Das könnte schon 2008 möglich, sollte aber 2009 bei der angenommenen konjunkturellen Entwicklung definitiv erreichbar sein. Die nach erfolgter Haushaltskonsolidierung verbleibenden Steuermehreinnahmen werden über Steuer- oder Abgabensenkungen an die Bürger zurückgegeben.

Dies führt unmittelbar zu der Frage, welche Steuern oder Abgaben denn gesenkt werden sollten. Die Antwort hängt davon ab, ob mit der Steuersenkung eher Verteilungsziele oder aber Effizienzziele, also eine Verbesserung der Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen, erreicht werden sollen. Unter Effizienzgesichtspunkten empfiehlt sich eine Senkung entweder der Steuern auf Kapitaleinkommen oder des Solidaritätszuschlags, da diese Steuern die quantitativ bedeutsamsten Effizienzverluste in Form von Zusatzlasten hervorrufen. Eine über die mit der Unternehmensteuerreform 2008 und der Einführung der Abgeltungssteuer 2009 bereits bewirkte, hinaus gehende Senkung der Steuern auf Kapitaleinkommen dürfte in der SPD allerdings kaum durchsetzbar sein. Auch eine Reduzierung des Solidaritätszuschlags würde wohl auf Schwierigkeiten stoßen, da das Aufkommen nur dem Bund zufließt und die Länder kaum zu einer kompensierenden Anpassung der Umsatzsteuerverteilung bereit sein dürften. Da eine Senkung des Regelsatzes der Umsatzsteuer und des Spitzensatzes der Einkommensteuer ausscheiden – die Große Koalition wird kaum innerhalb kürzester Zeit ihre eigene Steuerpolitik konterkarieren wollen –, könnten die Steuermehreinnahmen zu einer Umfinanzierung in den Systemen der sozialen Sicherung verwendet werden. Der Sachverständigenrat hat dazu in seinem Jahresgutachten 2005/06 ausführliche Vorschläge unterbreitet. Umfinanzierung bedeutet, dass die Beitragssätze in den betroffenen Zweigen der Sozialversicherungen in dem Umfang gesenkt werden, wie zusätzliche Steuern in die Systeme eingespeist werden. Unter Effizienzgesichtspunkten geradezu bizarr ist der Vorschlag des Direktors des HWWI, Thomas Straubhaar, die Steuermehreinnahmen in Form einer einheitlichen Gutschrift von etwa 330 € an die Steuerzahler zurückzugeben. Auf diese Weise werden lediglich – abgesehen von Umverteilungseffekten – Arbeitsanreize reduziert und Wohlfahrtsverluste erzeugt. Das kann in den meisten Lehrbüchern der Mikroökonomie nachgelesen werden.

Ausgabenerhöhungen statt Steuersenkungen?

Im Kern geht es bei der Verwendungsalternative »Ausgabenerhöhungen versus Steuersenkungen« um die nach erfolgter Haushaltskonsolidierung, das heißt nach Erreichen ausgeglichener öffentlicher Haushalte, verbleiben-

den Steuermehreinnahmen. Denn zumindest bei den Kommentatoren aus der Wissenschaft und den Medien besteht weitgehend Einigkeit, dass zunächst der Konsolidierungsprozess in den öffentlichen Haushalten abgeschlossen werden soll. Auch die führenden Wirtschafts- und Finanzpolitiker in der Großen Koalition sprechen sich nachdrücklich für einen Vorrang der Haushaltskonsolidierung aus. Dem stehen allerdings beträchtliche und bislang noch ungedeckte Ausgabenwünsche anderer maßgeblicher Politiker gegenüber. Diese reichen von einem Betreuungsgeld (»Herd-Prämie«) über eine Erhöhung des Verteidigungsetats bis zu zusätzlichen Ausgaben in Milliardenhöhe für den Klimaschutz. Man wird sehen, ob der Bundesfinanzminister diese Ausgabenwünsche zumindest so weit abwehren kann, dass die Erreichung des Konsolidierungsziels nicht auf die lange Bank geschoben wird.

Zu klären ist dann, ob nach erfolgter Haushaltskonsolidierung verbleibende Steuermehreinnahmen für höhere staatliche Ausgaben oder Steuersenkungen verwendet werden sollen. Dies läuft letztlich auf die Frage der optimalen Staatsquote hinaus. Gegenwärtig liegt die Staatsquote, ermittelt als Relation von staatlichen Ausgaben und Bruttoinlandsprodukt, bei rund 45%. Bei Bezug auf das Nettoinlandsprodukt ergäbe sich gar eine Staatsquote von über 53%. Ob das ein zu hoher oder zu niedriger Wert ist, hängt wiederum von den Zielvorstellungen ab, an denen staatliche Aktivitäten gemessen werden. Im Hinblick auf das Wachstums-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtsziel spricht vieles für eine Rückführung der Staatsquote unter den aktuellen Wert. In seinem Jahresgutachten 2002/03 hat der Sachverständigenrat einen signifikant negativen Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum und den staatlichen Konsumausgaben und der Sozialabgabenquote ermittelt. Dies spräche für eine Rückführung der Staatsquote und damit gegen Ausgabenerhöhungen. Wer allerdings, wie Peter Bofinger in der BILD-Zeitung, einen »Fünf-Sterne-Staat« fordert, wird sich von solchen Berechnungen zu den Wachstumswirkungen öffentlicher Ausgaben oder mikroökonomischen Überlegungen zu den Zusatzlasten von Steuern kaum beeindruckt lassen und für eine Erhöhung der Staatsquote eintreten.

Kein Widerspruch zwischen der Forderung nach Steuersenkungen und Ausgabenerhöhungen muss im Übrigen dann auftreten, wenn es um eine Erhöhung der investiven Ausgaben des Staates geht. Nach dem vom Sachverständigenrat vertretenen Konzept der investitionsorientierten Verschuldung könnten höhere Ausgaben für staatliche Nettoinvestitionen gerade auch im Hinblick auf intergenerative Gerechtigkeitsüberlegungen kreditär finanziert werden, so dass nach Erreichung konjunkturell ausgeglichener öffentlicher Haushalte verbleibende Steu-

ermehreinnahmen trotz höherer staatlicher Investitionsausgaben über Steuersenkungen an die Bürger zurückgegeben werden könnten und sollten.

Fazit

Die hier favorisierte Verwendung für die Steuermehreinnahmen ist klar und entspricht der von Bundesfinanzminister Steinbrück im September 2003 und von Bundeswirtschaftsminister Glos im Mai 2007 vertretenen Position: »Gewonnene Handlungsspielräume für künftige Steuersenkung nutzen«.



Thomas Straubhaar*

Was tun mit den sprudelnden Steuereinnahmen?

Die Lage der deutschen Staatshaushalte hat sich im laufenden Konjunkturaufschwung deutlich verbessert. Die Steuereinnahmen sprudeln kräftig. Die gute Beschäftigungssituation beschert dem Staat höhere Lohnsteuerzuflüsse; die Mehrwertsteuererhöhung führt zu einem substantiellen Plus bei der Umsatzsteuer. Die gewinnabhängigen Kapitalertrags-, Körperschafts- und Gewerbesteuern steigen weiter an.

Insgesamt flossen den öffentlichen Kassen im letzten Jahr fast 500 Mrd. Euro Steuereinnahmen zu. Das waren 8% mehr als im Vorjahr. Die Einkommensteuern übertrafen 2006 den Vorjahreswert um mehr als 12%, die kommunale Gewerbesteuer stieg sogar um fast 20%. Für 2007 sehen nach der letzten Steuerschätzung die Erwartungen noch rosiger aus. Der starke und robuste Konjunkturverlauf lässt noch einmal zusätzliche Steuereinnahmen erwarten. Insgesamt sollen – so die Steuerschätzer – die Steuereinnahmen in diesem Jahr um 46 Mrd. € oder satte 9% zunehmen und auf 534 Mrd. € steigen – aufgeteilt auf den Bund 230 Mrd. € (plus 2% gegenüber 2006), die Länder 211 Mrd. € (plus 21% gegenüber 2006), den Gemeinden 70 Mrd. € (plus 5% gegenüber 2006) und der Europäischen Union 22 Mrd. € (gegenüber 2006 nahezu unverändert). Für die kommenden Jahre gehen die Steuerschätzer von weiterhin steigenden Steuereinnahmen aus.

Aus vier Optionen ...

Angesichts der unerwarteten Steuerzuflüsse stellt sich für den Finanzminister die Frage, was mit dem vielen zusätzli-

* Prof. Dr. Thomas Straubhaar ist Präsident des Hamburger WeltWirtschaftsinstituts HWWI und lehrt an der Universität Hamburg.

chen Geld geschehen soll. Grundsätzlich stehen ihm vier Optionen offen:

- (1) Er kann erstens das Geld ausgeben für neue Staatsaufgaben. Für zusätzliche staatliche Ausgabenprogramme gibt es sicher genug auf den ersten Blick vernünftige Begehrlichkeiten. So könnten neue Krippenplätze, Kindergärten oder Schulen finanziert werden, die Hochschulen und die Forschung ließen sich weiter ausbauen, die Kasernen der Bundeswehr wären längst schon zu sanieren. Ebenso melden Interessengruppen neue Ansprüche an: Das Arbeitslosengeld II und die Sozialhilfe oder die Renten seien anzuheben, weil die Inflation gerade im Bereich der Alltagsgüter zu einer besonders starken realen Entwertung der Sozialtransfers geführt habe.
- (2) Er kann zweitens das Geld nutzen, um den Schuldenberg abzutragen. Der Schuldenberg von mittlerweile 1 500 Mrd. € hat im letzten Jahr Zinskosten von 65 Mrd. € verursacht. Das entspricht einer täglichen Zinslast von fast 180 Mill. €. Wie viele Kindertagesplätze oder Schulen ließen sich tagtäglich alleine von diesem Geld neu errichten? Angesichts der in der jüngeren Vergangenheit gestiegenen Leitzinsen ist es nur eine Frage der Zeit, bis die Zinskosten weiter ansteigen werden. Bei Staatsschulden von insgesamt über 1 500 Mrd. € verschlingt jeder Anstieg der durchschnittlichen Verzinsung um einen Prozentpunkt 15 Mrd. € zusätzliche Zinskosten pro Jahr. Jeder Euro, um den der Schuldenberg verringert wird, mindert die kommenden Zinslasten. So gesehen ist der Schuldenabbau von heute die Zinseinsparung von morgen.
- (3) Er kann drittens das Geld nutzen, um damit eine Absenkung der Steuerbelastung zu finanzieren. Beispielsweise könnten die Steuersätze auf den privaten Einkommen ab dem nächsten oder übernächsten Jahr gesenkt werden. Wird den privaten Haushalten mehr Geld zur eigenen Verfügung belassen, würde dadurch der private Konsum stimuliert und es käme zu positiven Nachfrageimpulsen. Zudem würden geringere Steuersätze stärkere Leistungsanreize auslösen. Besonders wirkungsvoll wäre es, statt der Steuern die Lohnnebenkosten zu senken. Dann würde Arbeit billiger und damit gegenüber den Maschinen, ausländischer Konkurrenten und der Schwarzarbeit attraktiver.
- (4) Er kann viertens das Geld in Form von Barschecks unmittelbar an die Steuerzahlenden zurückerstatten. Auch bei dieser Maßnahme hätten die privaten Haushalte mehr Kaufkraft, die sie für ihren Konsum nutzen könnten. Das würde zusätzliche konjunkturelle Impulse auslösen.

... eine Maßnahmenkombination

Mein Vorschlag zielt darauf ab, auf die beiden Maßnahmen (1) und (2) völlig zu verzichten und dafür Alternativen (3) und

(4) zu realisieren und die beiden Maßnahmen zeitlich gestaffelt zu kombinieren.

Auf Maßnahme (1), das Geld für zusätzliche Staatsaufgaben auszugeben, *kann* verzichtet werden, weil die positive konjunkturelle Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt für eine Entlastung der Sozialkassen sorgt. Damit wird die Notwendigkeit geringer, aus sozialpolitischen Gründen mehr Geld ausgeben zu müssen. Zudem lässt sich unter positiven konjunkturellen Rahmenbedingungen leichter eine »interne« Umschichtung der Ausgaben vornehmen.

Auf Alternative (1) *soll* verzichtet werden, weil sich die öffentlichen Haushalte selbst in diesem konjunkturell so erfreulichen Jahr immer noch netto neu verschulden müssen. 2006 erreichte das Staatsdefizit von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt noch fast 40 Mrd. € oder 1,7% des Bruttoinlandprodukts (BIP). In diesem und auch im nächsten Jahr dürfte das Staatsdefizit deutlich unterhalb 1% des BIP liegen. Das bedeutet, dass die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte in diesem Jahr wohl nur 15 bis 20 Mrd. € betragen wird, was mehr als 10 Mrd. € weniger ist, als noch vor Kurzem erwartet. Aber trotzdem bleibt es dabei, dass selbst in einem guten konjunkturellen Umfeld die öffentlichen Haushalte vorerst mit einem Defizit in zweistelliger Milliardenhöhe abschließen werden und erst im Jahr 2011 auf neue Schulden verzichtet werden soll.

Der Verlauf von Steuereinnahmen und -ausgaben sowie der Schuldenentwicklung zeigt, dass die Sanierung der öffentlichen Haushalte eine strukturelle und keine konjunkturelle Herausforderung ist. Der kräftige Aufschwung lässt zwar die Steuereinnahmen steigen (letztes Jahr gegenüber dem Vorjahr um 7,5%). Die Staatsausgaben haben sich hingegen vergleichsweise kaum verändert (+ 0,6%). Die Deutsche Bundesbank (Monatsbericht Februar 2007, 57 ff.) schätzt, »dass der positive konjunkturelle Einfluss knapp einen halben Prozentpunkt und das darüber hinausgehende Wachstum der Gewinnsteuern zusätzlich einen halben Prozentpunkt zur Verbesserung der Defizitquote beigetragen haben.« (Dabei ging die Bundesbank von einer Verbesserung der Defizitquote um 1,2% von 3,2% (2005) auf 2,0% des BIP (2006) aus; nach neusten Angaben ging das Defizit von 3,2% (2005) sogar auf 2,0% des BIP zurück).

Verfällt der Finanzminister jetzt dem süßen Gift der reichlich fließenden Steuereinnahmen und gibt er den unterschiedlichen Wünschen nach mehr Geld für Krippen, Kindergärten, Schulen, Klimaschutz oder Kasernen nach, tragen alle diese Aktivitäten nichts zu einer langfristigen Sanierung der Staatsfinanzen bei. Die strukturellen Mängel der öffentlichen Haushalte bestehen unverändert fort oder werden sogar noch verstärkt. Bei konjunkturell weniger günstigen Zeiten werden die gewinnabhängigen Steuern, die Umsatz- und

Lohnsteuern weniger ergiebig sprudeln und gleichzeitig werden die Forderungen an den Staat lauter werden, die Wirtschaft mit Konjunkturprogrammen anzukurbeln, die im Abschwung freigesetzten Arbeitskräfte zu unterstützen und private Anpassungskosten abzufedern.

Maßnahme (2) hat den Vorteil, dass mit jedem Euro, um den die Staatsschuld verringert wird, die laufenden Zinskosten gesenkt werden. Würde der Schuldenberg in diesem Jahr um beispielsweise 10 Mrd. € abgetragen, könnten die öffentlichen Haushalte tagtäglich 1 Mill. € Zinskosten einsparen. Im Großen und Ganzen aber würde bei einem Schuldenabbau an der strukturellen Schieflage der Staatsfinanzen wenig ändern. Zudem hat die Forderung nach einem Schuldenabbau zum heutigen Zeitpunkt eher semantischen Charakter. Solange sich der Staat immer noch netto neu verschuldet, ist ein so genannter Schuldenabbau faktisch nichts anderes als eine Verlangsamung des Schuldenanstiegs. Deshalb werden die Zinskosten nicht verringert, sondern nur ihre Zunahme wird gebremst. Von einem wirklichen Schuldenabbau kann erst gesprochen werden, wenn sich der Staat netto tatsächlich zu entschulden beginnt und der Schuldenberg abgetragen wird. Erst dann kann auch ein Rückgang der Zinslasten erwartet werden (vorausgesetzt, die Zinssätze steigen nicht an). Der Schuldenabbau ist somit kein originäres Instrument des Finanzministers. Er ist das Ziel, nicht der Weg und ergibt sich – so banal der Hinweis auch ist – als Saldo von Staatseinnahmen und Staatsausgaben.

Alternativen (3) und (4) streben bei der staatlichen Haushaltskonsolidierung nach einer Ursachentherapie. Sie setzen – anders als die anderen Maßnahmen bei den Staatsaufgaben und damit bei den Staatsausgaben an. Was sind die Kernfunktionen und was sind die Kernkompetenzen des Staates? Was soll der Staat leisten, das Private nicht erfüllen können? Wie viel Geld braucht er, um diese Aufgaben kompetent und effizient zu erfüllen? An einer klugen Beantwortung dieser unverzichtbaren Grundsatzfragen, führt kein Weg einer nachhaltigen Sanierung der Staatsausgaben vorbei. Die Antworten bedingen ein ausbalanciertes Wechselspiel. Es gilt Schritt für Schritt die Staatsaufgaben und die Staatsausgaben auf ihre unverzichtbare Notwendigkeit zu überprüfen und im Sinne der Subsidiarität Menschen selber in die Lage zu versetzen, möglichst selbständig und möglichst weitgehend für das eigene Wohl zu sorgen. Dazu dienen die Steuersenkungen, die den Menschen mehr Geld für die selbständige Realisierung ihrer eigenen Entscheidungen lassen und damit den Staat entlasten, Aufgaben erledigen zu müssen, die er weniger kompetent und weniger effizient und damit – wenn überhaupt – so nur mit höheren Kosten erfüllen kann.

Steuern können entweder durch tiefere Steuersätze oder durch einmalige Steuergutschriften gesenkt werden. Eine

Absenkung der Steuersätze hat für die Steuerzahler den Vorteil, dass sie entsprechend ihrer tatsächlichen Steuerschuld dauerhaft entlastet werden. Steuergutschriften, die in Form einer pro Steuerzahler identisch hohen Barzahlung erstattet werden, wirken demgegenüber progressiv: für geringe Einkommen schlagen sie wesentlich stärker zu Buche als für hohe Einkommen. Steuergutschriften haben dafür den Vorteil der hohen Flexibilität, sie können dann gewährt werden, wenn konjunkturelle Sondereinflüsse für reichlich sprudelnde Steuereinnahmen sorgen. Sie entbinden demzufolge die Finanzpolitik nicht davon, ihre strukturellen Hausaufgaben zu erledigen. Sie sind somit nicht ein Ersatz, sondern eine Ergänzung zu einer generellen Sanierung der Staatsfinanzen. Anstatt die konjunkturellen Steuerzuflüsse im Sinne einer antizyklischen Politik vom Staat für schlechtere Zeiten »sparen« zu lassen (was er in der Regel dann doch nicht tut), wird das Steuergeld gar nicht erst eingezogen. Es spricht nichts dagegen und vieles dafür, für die Zeit nach der Bundestagswahl 2009 eine generelle Senkung der Steuern- und Abgabensätze in Deutschland ins Auge zu fassen. Wie weit man da gehen kann und gehen will, sollte davon abhängig gemacht werden, wie viel Geld der Staat zur effizienten Erfüllung seiner Aufgaben benötigt.

Der Vorwurf einer »Finanzpolitik nach Kassenlage« trifft für das Konzept der Steuergutschriften nur teilweise zu. Er gilt nicht für den überwiegenden Teil der strukturellen Staatseinnahmen, sondern stimmt nur für den konjunkturellen Teil. Nur um an der Stelle die Dimensionen abzustecken, sei daran erinnert, dass bei insgesamt rund 500 Mill. € Steuereinnahmen die konjunkturabhängigen Komponenten insgesamt etwa 100 Mrd. € in die öffentlichen Kassen spülen. Die »veranlagte Einkommensteuer« (im Jahr 2006: 18 Mrd. €), die »Körperschaftsteuer« (im Jahr 2006: 23 Mrd. €), die »Kapitalertragsteuern« (im Jahr 2006: 20 Mrd. €) sowie die »Gewerbesteuer« (im Jahr 2006: 38 Mrd. €) sind damit gemeint. Nimmt man den von der Deutschen Bundesbank (Monatsbericht Februar 2007, 57 ff.) ermittelte konjunkturelle Anstieg der gewinnabhängigen Steuern von etwa 0,5% des Trend-BIP als Ausgangspunkt, sind gut 10 Mrd. € der Steuereinnahmen der guten Konjunktur geschuldet. Um diesen konjunkturellen Teil der Steuerzuflüsse und um nichts mehr geht es beim Vorschlag, die Steuerzahlenden rasch durch Steuergutschriften zu entlasten.

Im Übrigen spricht nichts dagegen, anstelle einer einmaligen Steuergutschrift die Höhe der Barschecks mit der Konjunktur atmen zu lassen und im Voraus klare Regeln festzuschreiben, welcher Anteil der konjunkturabhängigen Steuereinnahmen unmittelbar an die Steuerzahler zurückfließen soll. Damit würde die Kritik einer »Finanzpolitik nach Kassenlage« nicht stärker zutreffen als bei jedem anderen Versuch, mit einer antizyklischen Finanzpolitik die Staatsdefizite über den Konjunkturzyklus insgesamt zu glätten.

Die Bundesregierung könnte die in diesem Jahr aus konjunkturellen Gründen reichlich sprudelnden Steuereinnahmen als Steuergutschrift in Form eines Barschecks an die Steuerzahler zurückgeben. Wäre der Finanzminister bereit, auf Steuereinnahmen von 10 Mrd. € zu verzichten, könnten die Finanzämter an alle rund 30 Mill. deutschen Steuerzahler einen Barscheck über 333 € versenden. Die Symbolkraft wäre enorm, wenn das Finanzamt nicht nimmt, sondern gibt (selbst wenn das Steuergeschenk kein eigentliches Geschenk ist, sondern vom Beschenkten vorher selber finanziert werden musste). Der Nachteil des Vorschlags liegt in der pro-zyklischen Wirkung einmaliger Steuergutschriften. Wird in guten Zeiten den Steuerzahlern Geld zurückerstattet, wird der private Konsum weiter stimuliert, was negative Effekte in Form von Preissteigerungen verursachen kann. Gerade dieser negative Effekt einer Steuergutschrift lässt sich aber durch eine ganzheitliche Herangehensweise vermeiden.

Im Gegenzug und gerade auch, um einer Steuergutschrift die pro-zyklische Spitze zu brechen, sollte der Staat seine Ausgaben um denselben Betrag von 10 Mrd. € verringern. Das kann er deshalb umso leichter tun und überzeugender legitimieren, weil der Staat in konjunkturell guten Zeiten auf alle zur Ankurbelung oder zur Stütze der wirtschaftlichen Entwicklung gedachten Ausgaben ruhig verzichten kann. Er braucht weniger Geld für Beschäftigungsprogramme oder für arbeitsmarktbedingte Zahlungen. Genauso kann er in wirtschaftlich guten Zeiten auch auf die eine oder andere Subvention oder Unterstützungsleistung verzichten, nicht zuletzt, weil die Steuerzahler mit der Rückerstattung ja auch Geld erhalten, um das eine oder andere auch selber finanzieren zu können und damit die Staatskasse zu entlasten. Etwas provokativ ausgedrückt: Der Barscheck könnte von Familien benutzt werden, um damit den Kindergartenplatz für die Jüngsten oder die Studiengebühren für die Älteren zu bezahlen. So würde automatisch der wichtigen und richtigen Forderung nach mehr Geld für bessere Bildung Genüge getan, ohne dass der Finanzminister neues öffentliches Geld in neue staatliche Aufgaben stecken müsste.



Joachim Poß*

Absenkung der Einkommensteuer nicht zwingend

Wird es die vorausgesagten Steuermehreinnahmen überhaupt geben?

Die diesjährige offizielle Frühjahrsschätzung (8. bis 11. Mai in Görlitz) der Steuereinnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden hat für den gesamten Schätzzeitraum 2007 bis 2011 und für alle staatlichen Ebenen erhebliche Steuermehreinnahmen gegenüber den bisherigen Budgetplanungen errechnet. Wie jedes Mal haben die Experten auf der Basis der von der Bundesregierung vorgegebenen Einschätzung der kurz- und mittelfristigen (bis 2011) gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit größter Professionalität geschätzt. Aber es gilt eben: Jede Steuerschätzung kann nur so gut sein wie die ihr zugrunde liegende Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Mit Sicherheit hat die Bundesregierung unter Beachtung auch der von anderen inländischen oder internationalen Institutionen für Deutschland erstellten Prognosen seriös und gründlich die weitere gesamtwirtschaftliche Entwicklung vorausgesagt.

Je weiter die Vorhersage allerdings dabei in der Zukunft liegt, desto größer ist grundsätzlich das Risiko einer Abweichung der erwarteten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von der späteren Ist-Entwicklung. Die Bundesregierung wie auch fast alle anderen Institutionen geben deshalb fundierte Prognosen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nur für die kommenden ein bis zwei Jahre ab; für die mittlere Frist werden lediglich Projektionen erstellt, in die auch normative Überlegungen bzw. Zielvorstellungen eingehen, die durch eine

* Joachim Poß ist Mitglied des Deutschen Bundestages, Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion und Mitglied des Parteivorstandes.

entsprechende Politik erst noch erreicht werden müssen. Hierin sieht übrigens der Bundesrechnungshof (BRH) eine der Ursachen dafür, dass »im Durchschnitt der Haushaltsjahre 1995 bis 2005 ... [Anm.: beim Bund] die tatsächlich eingegangenen Steuereinnahmen die Vorhersagen früherer Steuerschätzungen und früherer Finanzpläne erheblich [unterschritten haben].« (S. 3 des BRH-Berichts vom 25. Oktober 2006 an den Haushalts- und den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zu »Verfahren und Aussagekraft der Steuerschätzung«).

Während man mit relativer Sicherheit annehmen kann, dass die für 2007 und 2008 geschätzten Steuereinnahmen des Staates dann auch in etwa so aufkommen werden, werden mit jedem weiteren Jahr des Schätzzeitraums bis 2011 die Schätzergebnisse allerdings – und das gilt prinzipiell – immer virtueller. Oder anders formuliert: Mit zunehmendem zeitlichem Abstand von heute kann nicht nur die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ganz anders aussehen als heute vorausgesagt, sondern können folglich auch die heute für die mittlere Frist geschätzten Steuereinnahmen dann anders – nämlich auch viel geringer! – ausfallen. Bereits geringe Andersschätzungen oder -entwicklungen des Realwachstums führen in der Kumulation über mehrere Jahre zu zweistelligen relativ »dramatischen« Steuer mehr- oder -minder-einnahmen.

Deshalb wäre es keine vernünftige Politik, angesichts der geschätzten Steuer mehr-einnahmen jetzt dauerhafte Belastungen der öffentlichen Haushalte zu beschließen. Das gilt insbesondere für die von manchen geforderten dauerhaften weiteren Senkungen der Einkommensteuer. Wenn der eingeplante Steuerregen dann nämlich irgendwann in der Zukunft ausbleibt, weil die Konjunktur wieder einmal den Wirtschaftsforschern und ihren Vorhersagen einen Streich spielt, hätte man schon heute Finanzierungslücken von morgen angelegt, die dann durch weitere öffentliche Schulden, wieder höhere Steuern oder schmerzhaft Einschnitte bei den Staatsausgaben geschlossen werden müssen.

Allein schon von daher spricht viel dafür, die Steuer mehr-einnahmen möglichst weitgehend für die Absenkung der Nettokreditaufnahme auf allen staatlichen Ebenen einzuplanen.

Muss die öffentliche Verschuldung überhaupt zurückgeführt werden?

Der öffentliche Gesamthaushalt weist Ende 2006 nach BMF-Berechnung einen Gesamtschuldenstand von fast 1 500 Mrd. € auf. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ergibt das in der Abgrenzung des Maastricht-Vertrages (Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt) eine

Schuldenstandsquote von knapp 68%. Insbesondere im Zuge der Deutschen Einheit seit 1990 ist der öffentliche Schuldenstand Deutschlands stark – und mit großer Geschwindigkeit! – angestiegen (1990 betrug die Schuldenstandsquote »nur« 42,3%). Das Gleiche gilt natürlich für die öffentlichen Zinslasten, die ebenfalls erheblich zugenommen haben.

Klar ist, dass diese Entwicklung so nicht ad infinitum weitergehen darf. Ansonsten kann wirklich einmal ein Zustand der öffentlichen Haushalte erreicht werden, bei dem die dann aufgebaute Höhe des Schuldenstands gestalterische Politik unmöglich macht, weil wegen der hohen Zinszahlungsverpflichtungen die nötigen Mittel fehlen für den erforderlichen sozialen Ausgleich, für Infrastruktur, Bildung etc.: Genau dies gilt es durch »nachhaltige« Finanzpolitik zu verhindern: Haushaltskonsolidierung ist unabdingbar, um die nachfolgenden Generationen vor zu hoher Belastung oder mangelnder finanzpolitischer Handlungsfähigkeit zu bewahren.

Wer kennt die maximal akzeptable Staatsverschuldung?

Bei welchem spezifischen zeitlichen Pfad der jährlichen öffentlichen Neuverschuldung, ab welcher Höhe von Schuldenstand oder Schuldenstandsquote konkret die finanzielle Handlungsfähigkeit des Bundes und der anderen öffentlichen Haushalte in Deutschland gefährdet ist – das wird allerdings entweder nicht reflektiert oder dann doch sehr unbestimmt gelassen. Hier hat die politische Debatte, aber oftmals leider auch die fachliche Debatte ein klares Defizit.

Bezogen auf den Schuldenstandsquoten-Grenzwert von 60% des BIP im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes formuliert der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in seinem am 12. März 2007 der Bundesregierung überreichten Sondergutachten »Staatsverschuldung wirksam begrenzen«: »Eine ökonomische Rechtfertigung gibt es für diesen Grenzwert indes nicht. Ab wann die Schuldenstandsquote ein bedrohliches Ausmaß erreicht, hängt vor allem von den speziellen Gegebenheiten in dem Land selbst ab.« (TZ 18). An anderer Stelle (TZ 33) formuliert der SVR: »Von vornherein ist beispielsweise keineswegs klar, ob eine Schuldenstandsquote von 30% »besser« oder »schlechter« ist als eine von 70% ...«. Für mich hört sich das an, als sei es auch von Seiten der Wissenschaft her nicht eindeutig bestimmbar, welche konkrete Staatsverschuldung – d.h. welcher konkrete zeitliche Pfad der jährlichen öffentlichen Neuverschuldung und welcher daraus folgende Schuldenstand – gerade noch akzeptabel und welche Staatsverschuldung darüber hinaus dann »gefährlich« für

das Gemeinwesen ist. Überzeugende wissenschaftliche Antworten z.B. auf die Frage, ob die aktuell (aus welchen Gründen auch immer) in Deutschland erreichte Schuldenstandsquote bereits schädlich ist und von daher schleunigst wieder zurückgebaut werden muss oder ob sie – »theoretisch« – nicht noch ein paar Jahre ansteigen könnte, sind zumindest mir nicht bekannt.

Wie also hat man – unabhängig davon, dass natürlich die rechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes bzw. der Länderverfassungen und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bezüglich der öffentlichen Kreditaufnahme erfüllt werden müssen – als haushalts- bzw. finanzpolitischer Entscheider mit dieser prinzipiellen Ungewissheit umzugehen? Ich halte die Position für vernünftig und »handlungstheoretisch« geboten, dass angesichts der beschriebenen fehlenden Eindeutigkeit wann immer möglich sich ergebende finanzielle Spielräume auf allen staatlichen Ebenen zur Rückführung der öffentlichen Verschuldung genutzt werden. Konsolidierungspotentiale sind zu heben; öffentliche Verschwendung – so sie auftritt – ist abzustellen. Das schließt ein, dass die für die Budgets des Bundes, der Länder und der Gemeinden Zuständigen ständig aufgefordert sind, durch Aufgabenkritik und Aufgabepriorisierung, wie dann auch durch die Verbesserung der Effizienz staatlicher Aufgabenerfüllung solche Spielräume zu schaffen. Je geringer die jährliche Neuverschuldung auf allen staatlichen Ebenen ausfällt, desto mehr sind wir auch, was die »Gefährlichkeit« des erreichten öffentlichen Schuldenstandes angeht, auf der sicheren Seite. Genauso gilt natürlich: Je früher es gelingt, nicht nur das weitere Anwachsen des Schuldenbergs zu stoppen, sondern diesen Berg vielleicht sogar abzutragen, desto besser.

Soll Haushaltskonsolidierung alles andere dominieren?

Damit spreche ich mich nicht für eine bedingungslose Haushaltskonsolidierung aus:

Die Zurückführung der öffentlichen Verschuldung hat z.B. dort ihre Grenze, wo durch den Abbau von Sozialausgaben oder anderes der soziale Zusammenhalt gefährdet wird. Ebenso dürfen z.B. notwendige öffentliche Investitionen in den Erhalt einer lebenswerten Umwelt nicht unterbleiben. Ebenso bleibt es z.B. Aufgabe des Staates, »unabhängig vom Geldbeutel der Eltern« jedem eine qualifizierte und ausreichende Bildung zu ermöglichen.

Zumindest die Sozialdemokratie ist zudem nach wie vor überzeugt, dass öffentliche Ausgaben und Einnahmen – klug eingesetzt – auch eine wichtige aktive Rolle bei der Förderung von Konjunktur und wirtschaftlichem Wachstum spielen können. Welche Bedeutung eine dynamische Wirtschaft mit mitt-

lerweile deutlichen Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt für die Gesundung der öffentlichen Haushalte hat, erleben wir gerade seit dem letzten Jahr. Hätten wir in 2006 und auch vorher nicht die automatischen Stabilisatoren wirken lassen, hätte die Konjunktur nicht einen so positiven Verlauf genommen. Auch war der Koalitionspartner auf Bundesebene klug beraten, sich bereits in den Koalitionsverhandlungen im Herbst 2005 dem sozialdemokratischen Drängen auf konjunktur- und wachstumsfördernde Impulse für die Jahre 2006 und folgende zu öffnen. Andererseits – der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und öffentlicher Verschuldung ist komplex – erhöhen »solide öffentliche Haushalte« nach herrschender Meinung »das Wachstumspotential, indem sie das Vertrauen stärken und es damit den Konsumenten und Investoren erleichtern, langfristige Entscheidungen zu treffen. Darüber hinaus führen niedrige Defizit- und Schuldenquoten tendenziell zu einem niedrigen Zinsniveau, so dass Investitionen zu günstigen Bedingungen finanziert werden können.« (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Januar 2005, S. 43).

Bei jeder Budgetaufstellung, -beratung und -verabschiedung ist deshalb zu reflektieren und ggfs. in der Regierungskoalition auszudebatten, wo dann konkret die Budgetbereiche liegen, die trotz aller Konsolidierungserfordernisse nicht beschnitten werden sollten, und welche budgetbelastenden Maßnahmen zur Zukunftsgestaltung, Wachstumsförderung, Erarbeitung von Bildungsgerechtigkeit etc. trotz aller Konsolidierungserfordernisse ergriffen werden müssen.

In einer Demokratie muss die rationale Abwägung von Haushaltskonsolidierung und eventuellen zwingenden Politik- und Finanzierungsbedarfen letztlich beim Parlament verbleiben. Auch wegen ihres stark normativen Charakters darf sie nicht irgendeinem »Experten«-Kränzchen überantwortet werden. (Randbemerkung: Die derzeit im Rahmen der angestrebten »Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen«/»Föderalismusreform II« angesprochenen und von vielen angestrebten Verschärfungen der Verfassungsregeln zur öffentlichen Kreditaufnahme dürfen weder dazu führen, dass über die staatlichen Einnahmen und Ausgaben keine gestaltende Politik mehr möglich ist, noch dass das Parlament bzw. der Haushaltsgesetzgeber substantiell in seinen Regelungsmöglichkeiten eingeschränkt wird.)

Was passiert mit den aktuellen Steuermehreinnahmen?

In der Presseerklärung BMF – Nr. 55/2007 – vom 11. Mai 2007 hat Bundesfinanzminister Peer Steinbrück bei der Verkündung der Ergebnisse der Steuerschätzung von Görlitz die Leitlinie für die Verwendung der für den Bund geschätzten Steuermehreinnahmen formuliert: »Die Bundesregierung wird aus jetziger Sicht die Nettokreditaufnahme bis spätes-

tens 2011 auf null reduzieren. Die Rückführung des gesamtstaatlichen strukturellen Defizits auf null wird spätestens bis 2010 gelingen. Das ist eine historische Trendwende: der Einstieg in den Abbau des aufgelaufenen Schuldenbergs von über 1 500 Mrd. € wäre endlich möglich. Im Rahmen dieser Maßgabe wird die Bundesregierung ihren erfolgreichen Kurs »Investieren, Sanieren, Reformieren« fortsetzen und zur Verfügung stehende finanzpolitische Spielräume nutzen, um Wachstum und Beschäftigung zu fördern und die Zukunftschancen unseres Landes zu verbessern. Dafür werden wir jährlich rund 2 Mrd. € in der Finanzplanung zur Verfügung stellen. Folgende wichtige Zukunftsbereiche wollen wir damit ausgewogen und nachhaltig stärken: Bildung und Forschung, Familie, Klimaschutz, Infrastruktur, Entwicklungshilfe sowie innere und äußere Sicherheit.« Danach sollen die geschätzten Steuermehreinnahmen zu weiten Teilen in die Absenkung der öffentlichen Verschuldung gesteckt werden, gleichzeitig aber wird die Finanzierung notwendiger politischer Gestaltung gesichert. Dies entspricht genau dem bisher Gesagten und ist vernünftige und verantwortungsbewusste Politik.

Muss die Einkommensteuer kurzfristig noch einmal gesenkt werden?

Zu Recht hat der Bundesfinanzminister in seiner Presseerklärung vom 11. Mai 2007 als Verwendungsoption für die Steuermehreinnahmen nicht eine Senkung der Einkommensteuer in Aussicht gestellt. Die von der FDP, aber auch von der PDS geforderte »Rückgabe« der Steuermehreinnahmen an die Bürgerinnen und Bürger über zusätzliche Senkungen der Einkommensteuer gehört nach den massiven und dauerhaften Einkommensteuersenkungen der letzten Jahre – und vor allem als Alternative zur Absenkung der öffentlichen Verschuldung! – nicht zu den dringenden politischen Aufgaben. Die von Gerhard Schröder geführte Bundesregierung hat in den Jahren 1998 bis 2005 bereits Grundfreibetrag und Kindergeld/Kinderfreibetrag mehrfach erhöht und die Einkommensteuersätze erheblich abgesenkt. Immer gerne wird dies allerdings in der politischen und auch in der wissenschaftlichen Debatte vergessen. Das als eine Begründung vorgebrachte Argument, ohne baldige weitere Einkommensteuersenkung profitierten die Bürgerinnen und Bürger nicht genug vom Wirtschaftsaufschwung, ist nicht richtig: Bereits jetzt haben die Tarifpartner höhere Löhne und Gehälter für Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vereinbart; die Zahl der Arbeitslosen hat bereits stark abgenommen. Also auch von daher ist eine baldige Absenkung der Einkommensteuer nicht zwingend. Auch zur Förderung von Konjunktur und Wachstum ist sie absehbar nicht nötig – zumal zum 1. Januar 2008 eine unter den obwaltenden Umständen gute Unternehmensteuerreform in Kraft treten wird.



Otto Fricke*

Spare in der Zeit, dann hast Du in der Not!

Die Konjunktur brummt, die Arbeitslosenzahlen sinken, selbst Rentenkasse und Staat melden Rekordeinnahmen. So konnte der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« für Bund, Länder und Gemeinden in seiner Mai-Prognose einen wahren Geldsegen in Aussicht stellen. Mit annähernd 180 Mrd. € zusätzlich können demnach die öffentlichen Haushalte für die Jahre 2007 bis 2010 rechnen. Davon entfällt auf den Bund rund die Hälfte. Allerdings handelt es sich um prognostizierte und noch nicht um realisierte Steuermehreinnahmen.

Geld macht angeblich sinnlich, und es stellt sich die Frage, was mit den unverhofften und bisher nicht eingeplanten Mehreinnahmen zu tun oder keinesfalls zu tun ist.

Bevor diese Frage beantwortet werden kann, ist ein Blick auf die Situation der öffentlichen Haushalte notwendig. Die Schulden des Bundes, der Länder und der Gemeinden wachsen auch weiterhin. Die Höhe der staatlichen Verschuldung liegt derzeit bei rund 1,5 Bill. € – eine astronomisch hohe Summe! Anschaulicher und transparenter wird diese Zahl, schreibt man sie aus: 1.500.000.000.000. Der Anteil des Bundes an der Gesamtverschuldung des Staates beträgt mehr als 60%. Alleine die Schulden des Bundes (rund 920 Mrd. €) verschlingen jährliche Zinszahlungen von bisher rund 40 Mrd. €. Nach dem Rentenzuschuss (rund 80 Mrd. €) ist der Zinsdienst der zweitgrößte Haushaltsposten des Bundes.

Entwicklung der Staatsverschuldung

Wirft man einen Blick zurück auf die Entwicklung des Schuldenstandes, stellt sich einem ein besorgniserregendes Bild

* Otto Fricke, MdB, FDP-Fraktion, ist Vorsitzender des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.

dar. Im Geburtsjahr des aktuellen Vorsitzenden des Haushaltsausschusses (1965) betrug die Gesamtverschuldung des Staates rund 40 Mrd. €, also etwa den Betrag, den der Bund heute alleine für den Zinsdienst alljährlich zu zahlen hat. In den 70er Jahren wurden die staatlichen Schulden mehr als verdreifacht und lagen bei 211,6 Mrd. €. In den darauf folgenden Jahren bis zur Wiedervereinigung erfolgte abermals ein deutlicher Anstieg der Staatsverschuldung auf knapp eine halbe Billion Euro.

Mit der Wiedervereinigung hat sich das Verschuldungstempo zunächst erheblich gesteigert. Es wurden außerhalb der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden eine Reihe von Nebenhaushalten respektive Sondervermögen zur Erfüllung spezieller wirtschafts- und finanzpolitischer Aufgaben geschaffen.

Innerhalb von 15 Jahren erhöhten sich die Schulden des Staates um das Dreifache von 475 Mrd. € im Jahr 1989 auf 1,43 Bill. € im Jahr 2004. Dadurch stieg die Schuldenstandsquote um mehr als die Hälfte von 40,6 auf rund 66% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2004 an.

Die Zinslastquote der Gebietskörperschaften insgesamt ist inzwischen zweistellig, d.h. über 10% ihrer Ausgaben sind Zinsverpflichtungen. Aus dem Bundeshaushalt müssen bereits mehr als 18% der Steuereinnahmen für den Zinsdienst aufgewendet werden. Die Zinssteuerquote bei den Ländern beträgt rund 14%. Hierdurch wird der finanzpolitische Handlungsspielraum erheblich eingeschränkt.

Verschuldung des Bundes

Die hohe Verschuldung des Bundes bleibt eine schwere finanzpolitische Last. Mit Stand 31. Dezember 2006 betrug sie insgesamt 916,6 Mrd. €. Im Jahr 1970 lag die Bundesschuld noch bei 28,9 Mrd. €. Seitdem erfolgte ein stetiger Aufwuchs, der sich besonders mit der Wiedervereinigung beschleunigte. Von damals 277,2 Mrd. € auf 387 Mrd. € im Jahr 1995 hat sich die Bundesschuld bis zum Jahr 2006 annähernd verdreifacht. Dieser Negativtrend ist bisher nicht gestoppt worden. Nach wie vor wächst die Verschuldung des Bundes beständig und wird zum Ende des Jahres 2010 aller Wahrscheinlichkeit nach die Billionengrenze erreichen. Die Folgen der zunehmenden Staatsverschuldung für den Bundeshaushalt sind erheblich. Seit 1989 haben sich die jährlichen Zinsausgaben mehr als verdoppelt: Von 16,7 Mrd. € auf 39,3 Mrd. € im Bundeshaushalt 2007. Rund 18% der veranschlagten Steuereinnahmen müssen heute für Zinszahlungen eingesetzt werden. Hinzu kommt ein erhebliches Zinsänderungsrisiko. Immerhin nimmt der Bund in den nächsten Jahren jährlich etwa 240 Mrd. € an Krediten auf dem Kapitalmarkt auf (Bruttokreditaufnahme), um vor allem fällige Kredite aus früheren Jahren zu tilgen.

Ungeachtet einer deutlich verbesserten Einnahmesituation – allein gut 11 Mrd. € mehr nach der Mai-Steuerschätzung – ist der Bund nach wie vor mit ernststen finanzwirtschaftlichen Problemen konfrontiert.

Eine nachhaltige Gesundung der Finanzen ist noch nicht in Sicht. Insbesondere auf der Ausgabenseite besteht weiterhin eine strukturelle Schiefelage. Gut 90% der Steuereinnahmen sind im Haushaltsjahr 2007 durch Sozial-, Zins- und Personalausgaben gebunden. Durch diesen hohen Anteil konsumtiver Ausgaben bleibt es damit weiterhin schwierig, im Bundeshaushalt die erforderlichen finanziellen Ressourcen für zukunftsgerichtete investive Ausgaben bereitzustellen.

Bewertung – Ausblick

Vor der Notwendigkeit des Schuldenabbaus in wirtschaftlich besseren Zeiten haben Politiker aller Parteien in den zurückliegenden Jahrzehnten die Augen verschlossen. Statt die in konjunkturell günstigen Zeiten erforderlichen Haushaltsüberschüsse zu realisieren, wurden politisch motivierte Haushaltsdefizite beschlossen. Eine Konsolidierungspolitik in konjunkturell guten Zeiten ist zwar ökonomisch unverzichtbar, politisch aber nur schwer durchsetzbar, wie eine Vielzahl von Beschlüssen der Koalition zeigen.

Haushaltsbelastungen aufgrund von Koalitionsbeschlüssen

Es ist festzustellen, dass die Politik, in weiten Teilen auch die Gesellschaft, nicht aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt hat. Die Debatte um die Finanzierung neuer so genannter Krippenplätze offenbart die Kurzsichtigkeit der politischen Verantwortlichen. Beim Ausbau der Kindertagesbetreuungsplätze sieht die Einigung der Koalition vor, dass der Bund ein Drittel der Gesamtkosten von 12 Mrd. €, also 4 Mrd. €, übernimmt, und dies obwohl er noch nicht einmal verfassungsrechtlich dafür zuständig ist.

Allein zwei Beschlüsse der Koalition belasten die Steuerzahler und den Bundeshaushalt mit über **100 Mrd. €** in den kommenden Jahren. So betragen die finanziellen Auswirkungen des so genannten »Wachstums- und Innovationsprogramms« (Genshagener Beschlüsse) 25 Mrd. € für vier Jahre und die Entscheidung zugunsten der Wiedereinführung eines GKV- Bundeszuschusses rund 80 Mrd. € (75,5 Mrd. € bis 2016).

Diese beiden Beschlüsse führen im **Bundeshaushalt 2008** zu Mehrausgaben von über 10 Mrd. €. Davon entfallen auf die Genshagener Beschlüsse rund 7,8 Mrd. € und den GKV-Bundeszuschuss 2,5 Mrd. €. Des Weiteren führt der von

Arbeitsminister Müntefering ausgehandelte Kompromiss bei den Leistungen des Bundes für Unterkunft und Heizung mit der Lex Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz zu Mehrkosten von 2,3 Mrd. €. Diese drei Positionen beinhalten **Zusatzbelastungen** für den Bundeshaushalt von 12,6 Mrd. €.

Damit zeigt sich, dass die Ausgabenwünsche der Koalition mehr und mehr zur **Achillesferse** der Konsolidierung im Bundeshaushalt geworden sind. Die Bewährungsprobe für die Koalition erfolgt jetzt – im starken Aufschwung. Doch hält sie dieser nicht stand, weil sie permanent neue Ausgaben beschließt, ohne an anderer Stelle entsprechend zu sparen.

Es werden von der Koalition dauerhafte Lasten für den Bundeshaushalt beschlossen, ohne dass diese zwingend durch dauerhafte Einnahmen gedeckt sind. Es ist alles andere als eine Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik, wenn mit einmaligen Einnahmen dauerhaft Ausgaben für was auch immer finanziert werden sollen.

Eine solide und nachhaltige Haushaltspolitik muss sich von langfristigen Belastungen freihalten, die ihre Handlungsfähigkeit zu sehr einschränken, weil ansonsten der Spielraum für kurzfristig notwendige Korrekturen und für eine rechtzeitige Anpassung an Strukturveränderungen verloren geht. Wie im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehen, sollten die Haushalte in normalen Zeiten strukturell nahezu ausgeglichen sein bzw. Überschüsse aufweisen. Dauerhafte Handlungsfähigkeit erfordert auch, das heute festgelegte Leistungsansprüche, die sich als langfristig wirksam werdende Treibsätze überproportionaler Belastungen bzw. defizitärer Entwicklung herausstellen können, durch rechtzeitig eingeleitete kompensatorische Maßnahmen unter Kontrolle gehalten werden. Hier ist insbesondere an die Belastungen aus der demographischen Entwicklung im Bereich des Gesundheitswesens, der Alterssicherung sowie aktuell der Pflegeversicherung zu denken.

Eine nachhaltige Haushaltspolitik sollte auch ihren eigenen Beitrag dazu leisten, dass die Grundlagen einer langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung erhalten und gefördert werden. Zu diesem Zweck sollten Niveau und Struktur der Einnahmen und Ausgaben des Staates darauf abgestimmt sein, ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu ermöglichen und zu fördern. Ein zu hoher Anteil an konsumtiven Ausgaben sowie strukturerhaltende Subventionen für Unternehmen und anreizschädigende Transferzahlungen für private Haushalte können das Wirtschaftswachstum hemmen und die bessere Beschäftigungslage gefährden.

Ebenso kann die Erfüllung allokatonspolitischer Zielsetzungen, wie die effiziente Gestaltung des Steuersystems z.B. durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und Sen-

kung der Steuersätze, der Wegfall der Erbschaftssteuer oder der Anreiz zu einer größeren privaten Eigenvorsorge neben der Sozialversicherung, einen wesentlichen Beitrag zur Wachstumsfreundlichkeit der Finanzpolitik leisten.

Haushaltskonsolidierung ist das entscheidende Programm für die Zukunftsfähigkeit eines Staates in der globalisierten Welt. Wird der Weg in den Verschuldungsstaat gestoppt, wird gleichzeitig die Grundlage für die Sicherung des Sozialstaates auch in Zukunft geschaffen. Mit einer konsequenten Haushaltssanierung wird zudem die soziale Ungerechtigkeit der Staatsverschuldung bekämpft, denn die extrem hohen Zinsausgaben im Bundeshaushalt müssen von den Steuerzahlern finanziert werden. Ebenso wird mit einer Haushaltssanierung die ungerechtfertigte Belastung zukünftiger Generationen beendet.

Entscheidend ist, heute die Weichen für dauerhaft gesundes Wachstum in Deutschland zu stellen. Der Beitrag der Haushaltspolitik besteht in einer konsequenten, mittel- und langfristig orientierten Rückkehr zu soliden öffentlichen Haushalten.

Durch Wachstum sanieren, durch Sanieren wachsen

Allerdings ist auch klar, dass ohne Wachstum und mehr Beschäftigung sämtliche Konsolidierungsbemühungen in eine Sackgasse führen. Dabei ist die Konsolidierung öffentlicher Haushalte eine Bedingung für weiteres Wachstum. Wachstum und Konsolidierung bedingen damit einander.

Zur Steigerung des Wachstumspotentials gibt es primär drei Hebel:

1. Technischen Fortschritt ermöglichen. Die Politik muss hier vor allem forschungs- und anwendungsfreundliche Rahmenbedingungen (bspw. Grüne Gentechnik, Stammzellenforschung) schaffen, damit Deutschland ein attraktiver Wirtschaftsstandort bleibt.
2. Flexible Güter- und Arbeitsmärkte. Vor allem der Arbeitsmarkt ist zu stark reguliert. Weniger gewerkschaftliche Mitbestimmung, ein beschäftigungsfreundliches Arbeitnehmerrecht und betriebliche Bündnisse, sowie eine Kapitalbeteiligung der Arbeitnehmer sind hier die Stichworte.

Manche Gütermärkte (z. B. Strom, Gas) sind faktisch nahezu wettbewerbsfrei. Immer noch sind Wirtschaftszweige – etwa der Gesundheitsbereich oder der Schienenverkehr – staatlich bzw. halbstaatlich und nicht marktwirtschaftlich organisiert. Die milliardenschweren Bürokratielasten legen besonders den Mittelstand lahm.

3. Reduzierung der hohen Steuer- und Abgabenlast. Die hohen Sozialabgaben verteuern den Faktor Arbeit zusätzlich und verhindern so Neueinstellungen. Reformen bei der Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung bleiben genauso auf der Tagesordnung wie eine umfassende Steuersenkungs- und Steuervereinfachungsreform, verbunden mit weiterem Subventionsabbau.

Allein die gesetzliche Verpflichtung zu einem ausgeglichenen Haushalt führt noch nicht dazu, dass der Staat aus dem Teufelskreis eines laufenden Haushaltsdefizits und einer damit verbundenen steigenden Staatsverschuldung ausbricht.

Daher nimmt die FDP, anders als die Koalition, bei der Verwendung der Steuermehreinnahmen eine andere Schwerpunktsetzung vor:

Die FDP ist für einen gleich gewichteten Mix aus Bürgerentlastung und Haushaltskonsolidierung bei gleichzeitiger Senkung der Staatsausgaben. Die Entlastung der Bürger und die weitere Haushaltskonsolidierung sind zwei Seiten derselben Medaille. Wir sprechen uns jedoch im Gegensatz zur Koalition gegen zusätzliche Haushaltsmittel für politisch motivierte Programme zur kurzfristigen Wählerbeglückung aus.

Die FDP will ein niedrigeres, einfacheres und gerechteres Steuersystem. Gerade in Zeiten konjunkturell bedingter Steuermehreinnahmen braucht Deutschland eine Steuerstrukturreform. Die Senkung der Belastungen beim Bürger schafft neue Nachfrage und neue Investitionen und damit auch eine nachhaltige Verbesserung der Staatsfinanzen. Deswegen spricht sich die FDP-Bundestagsfraktion dafür aus, die Steuermehreinnahmen auch für eine Entlastung der Bürger bei Steuern und Abgaben zu verwenden. Im Interesse der jungen Generation wollen und müssen wir gleichzeitig Schulden abbauen.

Haushaltssanierung auf der Ausgabenseite

Bei einer Wachstumsstrategie sind solide Staatsfinanzen eine unverzichtbare Grundlage. Mit einer Sparpolitik – wenn sie konsequent eingeleitet und fortgesetzt wird – wird eine Voraussetzung geschaffen, die ausufernde Staatstätigkeit und die hohen Staatsausgaben einzudämmen. Die Staatsquote liegt immer noch bei über 45%, d.h. fast die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Leistung geht durch die Hände des Staates. Die Staatsquote lässt sich senken, indem die Wirtschaftsleistung schneller wächst als die Staatsausgaben.

Die Haushaltskonsolidierung muss daher konsequent auf der Ausgabenseite ansetzen und dabei primär die konsum-

tiven Ausgaben in den Fokus nehmen. Der Sachverständigenrat hat dargelegt, dass nur eine solche Konsolidierungsstrategie erfolgreich ist. Es geht also hierbei nicht um »Dummsparen«, sondern darum, die unnötigen Ausgaben des Staates abzubauen.

Die auch von der neuen Bundesregierung angestrebte Sanierung über die Einnahmeseite – vor allem über die Mehrwertsteuer – war in den letzten 30 Jahren in keinem europäischen Land erfolgreich. Durch Steuer- und Abgabenerhöhungen werden die Bürger und Unternehmer stärker belastet, was sich negativ auf Konsum- und Investitionsneigung auswirkt. Außerdem werden die strukturellen Probleme in den Sozialversicherungen nicht gelöst, sondern lediglich in die Zukunft verschoben.

Die Behauptung, Ausgabenkürzungen zur Haushaltskonsolidierung würden die Konjunktur »kaputtsparen«, ist ein Schauermärchen mit wenig Bezug zur Realität. So verringerte sich die Zahl der Arbeitslosen zwischen 1994 und 2000 in Irland um 65%, in den Niederlanden um 54% und in Großbritannien um 40%. Im selben Zeitraum sanken die Staatsquoten in den genannten Ländern um 6 bis 12 Prozentpunkte.

Eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen sind kein Selbstzweck. Sie fördern vielmehr die mittel- und langfristigen Wachstumsaussichten und liegen im wohlverstandenen Interesse Deutschlands.

Niedrige öffentliche Defizite bzw. ein Verzicht auf staatliche Kredite entlasten den Kapitalmarkt und sind damit der finanzpolitische Beitrag zu niedrigen Preisen und Zinsen. Gerade bei einkommensschwächeren Arbeitnehmern und Familien ist eine niedrige Zinsbelastung entscheidend für den Erwerb von Wohneigentum.

Zudem erleichtern niedrige Preise und Zinsen den privaten Konsum und bilden eine solide Kalkulationsgrundlage für Privatinvestitionen. Es sind die Investitionsausgaben, die unsere Wirtschaft und Gesellschaft voranbringen; die den Menschen mehr Chancen geben (Bildung) und sie ihr Leben stärker nach ihren Vorstellungen leben lassen (Familieninfrastruktur); die über Innovation (Forschung, Technologietransfer) Arbeitsplätze schaffen, unseren Wohlstand sichern und damit auch letztendlich unsere Sozialen Sicherungssysteme erhalten.

Steigende staatliche Schuldenquoten verringern nicht nur wegen der zunehmenden Zinsbelastung den haushaltspolitischen Spielraum für wachstumsfördernde Investitionen; sie stehen auch den Herausforderungen durch die absehbaren demographisch bedingten Haushaltsbelastungen entgegen.

Ungelöste Haushaltsprobleme erzeugen Unsicherheit über die künftige Finanzpolitik. Dies fördert den Attentismus von Konsumenten und Investoren und dämpft somit möglicherweise auch schon kurzfristig das Wirtschaftswachstum.

Deutschland besitzt ungeahnte Wachstumskräfte. Diese müssen sich nur in ausreichendem Maße entfalten können.

Steuerstrukturreform als Schlüsselrolle

Eine Steuerstrukturreform mit einer Entlastung der Bürger ist erforderlich, um positive Wachstums- und Beschäftigungsimpulse zu setzen und dadurch zu einer stabilen Entwicklung auf der Einnahmenseite zu kommen. Die steuerlichen Rahmenbedingungen beeinflussen die ökonomische Entwicklung eines Landes nachhaltig und sind bei der fortschreitenden Globalisierung der Wirtschaft ein wichtiger Faktor im internationalen Standortwettbewerb. Der Steuerpolitik kommt beim Streben nach einem beständigen Wirtschaftswachstum und einer Förderung der Beschäftigung des Landes eine Schlüsselrolle zu. Es gibt eine Vielzahl von Beispielen, die die Zusammenhänge von Steuerpolitik, Wachstum und Beschäftigung deutlich machen. So können die USA aufgrund von Steuerreformen (1981/1986) auf eine überwiegend prosperierende Wirtschaft in den achtziger und neunziger Jahren zurückblicken. Das Wirtschaftswachstum dort lag, abgesehen von 1991, im Zeitraum von 1996 bis 2000 bei durchschnittlich über 4%.

Auch Deutschland kann selbst als positives Beispiel für eine wachstumsfördernde Steuer- und Finanzpolitik herangezogen werden. Zurückzublicken gilt es auf die große Steuerreform in den Jahren 1986, 1988 und 1990 der damaligen Koalition aus Union und FDP mit dem Finanzminister Gerhard Stoltenberg. Diese dreistufige Steuerreform hatte es sich zum Ziel gesetzt, die angebotspolitischen Wirkungen in Form der Erhöhung der Spar- und Investitionsquote sowie der Entlastung des Faktors Arbeit zu bewirken. Das Ergebnis war beachtlich: Die Staatsquote wurde von über 50% auf knapp über 45% zurückgeführt, die Steuerquote sank von 24 auf 22,7% und die Abgabenquote von über 40 auf rund 38%. Bei sinkenden Inflationsraten betrug damals das reale Wirtschaftswachstum rund 3% im Jahresdurchschnitt, was sich auf dem Arbeitsmarkt in Form eines Beschäftigungsgewinns von etwa 3 Mill. Arbeitsplätzen auswirkte.

Dies führte letztendlich zu einem nachhaltigen Wachstum bei einem gleichzeitig mittelfristig erhöhten Steueraufkommen.

Eine moderne und wachstumsorientierte Steuerpolitik ist zwingend mit einer soliden und nachhaltigen auf Stabilität ausgerichteten Haushaltspolitik zu verknüpfen. Dabei muss

gelten: Die Ausgaben richten sich nach den Einnahmen – nicht umgekehrt. Dies spricht auch dafür, das Haushaltsaufstellungsverfahren so zu gestalten, dass mit der Maisteuerschätzung bereits der Haushaltsrahmen festgelegt wird und Ausgaben dann nur noch in diesem Rahmen getätigt werden können. Das Steuerrecht muss wirtschaftliche Dynamik, Leistung und Investitionsbereitschaft fördern. Nur so wird Wachstum und Mehrbeschäftigung erreicht. Alle steuerlichen Regelungen müssen sich an dieser Prämisse messen lassen. Im Hinblick auf Rechtsform, Finanzierung, Investitions- und Umwandlungsentscheidungen muss das Steuerrecht Neutralität gewährleisten. Das Steuerrecht sollte grundlegend vereinfacht werden und damit verständlich und verlässlich sein. Einfachheit hat Vorrang vor Einzelfallgerechtigkeit in jedem Detail. Das vermeidet eine wirtschaftlich unsinnige Gestaltung.

Im Ergebnis sinkt die Steuerbelastung, so dass weit verbreitete Anstrengungen zur Steuervermeidung wie Schwarzarbeit, Kapitalflucht, Investitionsverlagerung und übermäßige Steuergestaltung zurückgedrängt werden. Eine Haushaltskonsolidierung abgestellt auf eine gute Konjunktur allein ist leichtsinnig. Die Konjunktur ist Schwankungen und Zyklen unterworfen und somit ist es nur eine Frage der Zeit, wann die Steuereinnahmen des Staates nicht mehr in dieser Form sprudeln. Um hierfür Vorsorge zu betreiben, und damit auch in Zeiten schlechterer Konjunktur die Staatsfinanzen in Ordnung zu halten, braucht man eine Steuerstrukturreform: Die Zeit dafür ist jetzt.



Karl Heinz Däke*

Neuverschuldung abbauen und Steuerentlastung auf den Weg bringen!

Die jüngsten Zahlen des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«, vor allem die knapp 180 Mrd. € Steuermehreinnahmen für die Jahre 2007 bis 2010, haben ihre Wirkung nicht verfehlt. Sie suggerieren, dass Bund, Länder und Kommunen jetzt im Geld baden. Tatsächlich jedoch ertrinken sie fast in einem See von rund 1 500 Mrd. € Schulden. Deshalb ist es vordringlich, mit Hilfe dieser Steuermehreinnahmen spätestens im Jahr 2009 einen öffentlichen Gesamthaushalt ohne Nettokreditaufnahme zu erreichen.

Die Gemeinden sind per saldo schon jetzt dazu fähig, wenn man von dem gigantisch gestiegenen Volumen kurzfristiger Kassenkredite absieht. Die Länder sollten es per saldo auch schaffen können. Bayern, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern kommen schon in diesem Jahr ohne neue Schulden aus. Baden-Württemberg und Thüringen haben im Umfeld der jüngsten Steuerschätzung verkündet, im Jahr 2008 die Nettokreditaufnahme auf null zu fahren. Selbst das Sorgenkind Berlin hat jetzt für das Jahr 2009 einen Haushalt ohne neue Schulden angekündigt. Ob das auch die anderen Sorgenkinder schaffen, ist fraglich. Aber bis dahin wollen Länder wie Bayern und vielleicht auch Baden-Württemberg schon im Bereich echter Schuldenrückführung sein. Insgesamt könnte also auch die Länderebene im Jahr 2009 ohne neue Schulden auskommen.

Haushaltskonsolidierung als Wahlkampfschlager 2009

Der Bund sollte es den Ländern gleichtun. Er muss jetzt auf Basis der neuen Schätzzahlen seinen mittelfristigen

Finanzplan ambitioniert modifizieren. Im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2006 hat der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« dem Bund Steuermehreinnahmen in Höhe von 21,8 Mrd. € für das Jahr 2008 sowie 27,4 Mrd. € für das Jahr 2009 in Aussicht gestellt. Das sollte wohl reichen, um den Bundeshaushalt spätestens im Wahljahr 2009 ins Lot zu bringen. Dies wäre auch politökonomisch ratsam. Mit dem historischen Erfolg eines Bundeshaushalts ohne neue Schulden würden beide Volksparteien um Wählerstimmen buhlen können. Sie könnten im Wahlkampfsommer 2009 suggerieren, dass dies der Erfolg »ihrer« Bundeskanzlerin bzw. »ihres« Finanzministers sei. In Wahrheit ist es natürlich das Verdienst der Millionen von Steuerzahlern, die Jahr für Jahr die Milliarden für die politischen Umverteiler erarbeiten.

Ich habe die große Hoffnung, dass ein ausgeglichener Bundeshaushalt 2009 kein kurzer Sommerschlager sein würde, sondern echte Symbolwirkung hätte. Der letzte Bundeshaushalt, der ohne neue Schulden geplant wurde, wäre dann genau 40 Jahre alt. Er datiert aus dem Jahr 1969, als bekanntlich die erste Große Koalition regierte. Was folgte, war der Dammbbruch der siebziger Jahre, in denen sich die öffentliche Verschuldung fast vervierfachte. Und in den neunziger Jahren ging man bekanntlich auch den Weg des geringsten Widerstands. Vor allem im Zuge der deutschen Einheit hat sich der Schuldenstand der öffentlichen Hand noch einmal mehr als verdoppelt. Dieses unrühmliche Kapitel »40 Jahre Schuldenrepublik Deutschland« könnte die derzeitige Große Koalition beenden. Dann und mit der historischen Erfahrung im Rücken würde es eine neu gewählte Bundesregierung wohl nicht wagen, im Jahr 2010 gleich wieder in die Neuverschuldung zu gehen. Und mit jedem weiteren Jahr ohne Neuverschuldung würde die politische Hemmschwelle noch größer, von diesem haushaltspolitischen Trend abzuweichen. Insofern erhoffe ich mir einen echten »Lock-In-Effekt«.

Dafür spricht noch ein weiterer Umstand. Die Föderalismuskommission II hat sich zum Hauptziel gesetzt, den Weg zu einer wirksamen Schuldenbremse zu ebnen. Damit könnte ab dem Jahr 2010 eine institutionelle Selbstbindung hinzutreten, die den Haushaltspolitikern hilft, sich aus der Umklammerung der Ausgabenpolitiker zu lösen. Wenn der Kommissionschef der SPD-Seite, der Bundestagsfraktionsvorsitzende Struck, öffentlich ein »Ende der Schuldenpolitik« fordert und der neue Entwurf eines CDU-Grundsatzprogramms auf ein »Neuverschuldungsverbot« für alle staatlichen Ebenen abzielt, sollten sich beide Volksparteien beim Wort nehmen. Wir brauchen strukturell ausgeglichene Haushalte – die regelmäßigen Einnahmen müssen die regelmäßigen Ausgaben decken. Es ist erschreckend, dass diese Binsenweisheit jahrzehntelang nicht berücksichtigt wurde.

* Dr. Karl Heinz Däke ist Präsident des Bunds der Steuerzahler, Berlin.

Staatsschulden nicht schönreden

Stattdessen hat die Politik Staatsschulden immer wieder zu rechtfertigen versucht – mit Konjunktur- und Investitionsargumenten, die nicht tragen.

Durch öffentliche Kredite eine Konjunkturglättung oder gar Konjunktursteuerung zu erzielen, ist gerade in einer globalisierten Welt schierer Wunschdenken. Auch das Argument, staatliche Kredite finanzierten öffentliche Investitionen und seien mithin rentierlich, ist Augenwischerei. Entgegen den verfassungsrechtlichen Vorgaben haben der Bund und viele Länder in der Vergangenheit immer wieder mit der Nettokreditaufnahme auch Konsum statt öffentliche Investitionen finanziert. Zum anderen ist der Begriff öffentlicher Investitionen so weit gefasst, dass eine Vielzahl der kreditfinanzierten Investitionen kaum fiskalische Erträge bringen dürfte. So fließt ein Großteil der Investitionen des Bundes in die Entwicklungshilfe. Aber auch die Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz gelten als Investition, ohne dass hier fiskalische Erträge zu erwarten wären. Da ist es nur ein schwacher Trost, dass diese Prämien auch im offiziellen Subventionsbericht der Bundesregierung aufgelistet werden.

Kurzum: Die Staatsverschuldungsargumente im Namen der Konjunktur oder der Investitionen sollen nur ablenken. Sie sollen verdecken, dass es für die Politik viel leichter ist, staatliche Wohltaten im Hier und Jetzt zu finanzieren, wenn man dafür eben keine Steuern erhöhen muss. Steuererhöhungen würde fast jeder Wähler schmerzhaft spüren. Wenn dieselbe Wohltat aber über Schulden finanziert wird, der Staat also Wertpapiere ausgibt oder direkt Kredite aufnimmt, gibt es zunächst keine Opfer. Wertpapiere werden gern gekauft, Bankkredite an die öffentlichen Hände gern gewährt. Doch auch hier gilt: »There is no free lunch.« Tatsächlich schließt die öffentliche Hand bei jeder neuen Verschuldung systematisch Verträge zu Lasten Dritter, zu Lasten zukünftiger Generationen ab. Im Gegensatz zum zynischen Diktum Lord Keynes' sind wir langfristig alles andere als tot. Zukünftige Generationen kommen nämlich um den Rückzahltag keineswegs herum.

Gleichzeitig nagt die Zinslast schon an den heute Lebenden. Bund, Länder und Gemeinden werden in diesem Jahr schätzungsweise 65 000 Mill. € Zinsen zu zahlen haben. Das ist fast so viel, wie die öffentliche Hand jährlich für die Schulen und Universitäten ausgibt! Seit dem Jahr 1990 hat die öffentliche Hand mehr als 1 000 Mrd. € allein für Zinszahlungen aufbringen müssen. Im gleichen Zeitraum, also in den Jahren 1990 bis 2006, ist die öffentliche Verschuldung »nur« um rund 950 Mrd. € gestiegen. Diese gigantische Nettokreditaufnahme hat also nicht einmal ausgereicht, um die aufgelaufenen Zinslasten zu tragen. Die öffentliche Hand hängt in der Verschuldungsfalle fest.

Neue Ausgabenwünsche zurückweisen

Davon unbeeindruckt sind die Ausgabenpolitiker gerade des Bundes, also des größten Schuldensünders, angesichts der Steuermehreinnahmen zur Hochform aufgelaufen. Doch nichts ist leichter, als eine Olympiade der Ausgabenwünsche zu veranstalten. Auch ich könnte hier durchaus zahllose Ideen beisteuern. Aber wir leben nun einmal in einer Welt der Knappheiten. Nicht alle Wünsche sind angesichts der hohen Steuer- und Abgabenbelastung der Bürger auch finanzierbar. Der jüngste OECD-Bericht belegt, dass im internationalen Vergleich die Grenzbelastung hierzulande weiterhin extrem hoch ist. So rangiert der ledige Durchschnittsverdiener 2006 in Deutschland mit einer Grenzbelastungsquote von 65,9% auf dem dritten Platz. Ein Doppelverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern hat eine Grenzbelastung von 60,1%. Nur in drei von insgesamt 30 Ländern ist die Grenzbelastung vergleichbarer Haushalte noch höher.

Trotzdem ließen die zusätzlichen Ministerwünsche für den Bundeshaushalt 2008 nicht lange auf sich warten. Mehr BAföG, mehr Wehrosold, mehr Forschung, mehr Umweltschutz und schönere Kasernen sind hübsche Forderungen – gezielt gewählt, um jede Zurückweisung durch den Finanzminister herzlos erscheinen zu lassen.

Doch die einzelnen Ressorts sind aufgerufen, mit ihren Etats tatsächlich Haus zu halten. Gerade im Verteidigungsbereich belegen die Rechnungshofsberichte regelmäßig, wie viel Effizienzpotential in den Rüstungsprojekten schlummert. An Beispielen erst sanierter, aber dann im Rahmen der Bundeswehrverkleinerung geschlossener Kasernen mangelt es ebenso wenig. Im Forschungs- und Bildungsbereich ist mehr auf die Eigenverantwortung der Begünstigten zu setzen, denen hier ja schließlich ordentliche Renditen winken. Und ob im Umweltbereich neue Energieeffizienzprogramme neben Mitnahmeeffekten auch eine kostengünstige Umweltschonung mit sich bringen, darf bezweifelt werden. Die aktuelle Broschüre des Bundesumweltministeriums mit dem reißerischen Titel »Geld vom Staat« listet auf knapp 200 Seiten zahllose Förderprogramme der öffentlichen Hand auf. Ein umfassender Emissionshandel tatsächlich knapper CO₂-Zertifikate würde mehr Marktwirtschaft und damit mehr Wirkung erzielen. Doch die Ressorts wollen sich offenbar beschäftigt halten und suchen daher ständig neue Betätigungsfelder und Programmideen.

Kein Wunder also, dass selbst das jährliche Haushaltsvolumen von Bund, Ländern und Kommunen mit rund 600 Mrd. € nicht auszureichen scheint. Dabei zeigt doch diese Zahl, dass der Staat kein Einnahmenproblem, sondern ein Ausgabenproblem hat. Daher wäre es an der Zeit für ein großkoalitionäres Ausgabenmoratorium auf Bundesebene. Der Bundesfinanzminister muss die neuen Wünsche für den Haushalt 2008 zurückweisen.

Ebenso sollte er sich in Bezug auf die Kosten bereits beschlossener, aber offensichtlich unfinanzierter Projekte verhalten. Das betrifft insbesondere die Zuschüsse zur gesetzlichen Krankenversicherung und die Zahlungen an die Kommunen für die Hartz-IV-Unterbringungskosten, aber auch die Erhöhung der Entwicklungshilfe. Gerade die verantwortlichen Fachpolitiker und Fachminister können sich nicht mit Verweis auf die Steuermehreinnahmen davonstellen. Erstens bleibt zu konstatieren, wie unseriös hier höchst haushaltsrelevante Entscheidungen ohne den Schimmer eines Finanzierungsvorschlags getroffen wurden. Zweitens sind jetzt die Verantwortlichen gefordert nachzubessern. Der Arbeitsminister mit seinem Spitzenetat in Höhe von rund 125 Mrd. € könnte zweifellos eine Umschichtung vornehmen, wenn er den erhöhten Unterbringungszuschuss finanzieren will. In Bezug auf die so genannte Gesundheitsreform ist hingegen zu fragen, ob diese finanzpolitische Klempnerei überhaupt finanziert werden soll. Wenn ein System leck ist, hilft es nämlich nicht, immer nur den Geldhahn weiter aufzudrehen. Vielmehr muss man sich um die Lecks kümmern, also mehr Eigenverantwortung im Nachfragerbereich und mehr Wettbewerb auf der Anbieterseite generieren. Das kostet zugegebenermaßen viel Mut, aber kaum Geld.

Was die Erhöhung der Entwicklungshilfe betrifft, sollte uns die Erfahrung lehren, das »mehr« nicht automatisch »besser« ist. Wenn – wie jüngst geschehen – der neue palästinensische Finanzminister desillusioniert konstatiert, dass niemand wisse, wohin die Hilfgelder der vorangegangenen Monate geflossen sind, gibt das einmal mehr zu denken. Zu prüfen sind auch unsere Zahlungen an aufstrebende Schwellenländer wie China und andere, die ja inzwischen schon ihrerseits als »Entwicklungshelfer« in Afrika auftreten. Und wie wäre es überhaupt, wenn wir unsere individuelle Betroffenheit gegenüber den armen Ländern eben nicht mehr mit unserer alltäglichen Steuerzahlung abgegolten sehen? Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung müsste sich dann bescheiden. Für ein externes Gutachten zum »Wert der biologischen Vielfalt für die Armutsbekämpfung«, das vor einiger Zeit in Auftrag gegeben worden war, wäre kein Platz mehr. Die Spendenbereitschaft der nicht mehr fiskalisch Gegängelten sollte nicht unterschätzt werden.

In jedem Falle darf jetzt kein Präzedenzfall geschaffen werden, bei dem unverhofft hohe Steuermehreinnahmen bislang unfinanzierte Ausgabenprogramme schließlich doch noch ermöglichen.

Steuerentlastungen ermöglichen

Hauptziel der anstehenden Beratungen zum Bundeshaushalt 2008 sowie zum mittelfristigen Finanzplan des Bundes

bis zum Jahr 2011 muss es sein, dass der Bund dank der prognostizierten Steuermehreinnahmen spätestens im Jahr 2009 ohne neue Schulden auskommt. Gleichzeitig sollte sich die Große Koalition steuerrechtlich und steuerpolitisch vorausschauend aufstellen.

Steuerrechtlich muss der Bund damit rechnen, dass die Kürzung der Pendlerpauschale vom Bundesverfassungsgericht kassiert wird. Denn schließlich haben bereits zwei Finanzgerichte in Urteilen eine Verfassungswidrigkeit der jüngsten Kürzung konstatiert. Sollte die alte Rechtslage – wie vom Bund der Steuerzahler gefordert – wieder hergestellt werden, muss der Bund jährliche Mindereinnahmen in Höhe von rund 1,15 Mrd. € einkalkulieren.

Steuerpolitisch ist die Große Koalition gehalten, schnellstmöglich den Weg zu einer Reform der Einkommensteuer frei zu machen. Wegen der generell sehr hohen Grenzbelastung sollten die Sätze über den gesamten Tarifverlauf bis zum Spitzensteuersatz durchgängig abgesenkt werden. Der vom Bund der Steuerzahler vorgeschlagene linear-progressive Einkommensteuertarif mit einem Eingangssatz von 15% und einem Spitzensatz von 35% entspricht diesen Anforderungen. Zur Vermeidung heimlicher Steuererhöhungen sollten die Tarifeckwerte zudem grundsätzlich an die durchschnittliche Einkommensentwicklung gekoppelt, der Tarif also »auf Räder« gestellt werden.

An dieser Stelle wird oft reflexartig nach der Gegenfinanzierung gefragt. Doch es gilt umzudenken. Statt zur Kompensation neue Staatseinnahmen an anderer Stelle zu generieren, sollte der Staat endlich einmal mit weniger Geld auskommen. Die Staatsausgaben müssen sinken. Hier gilt es, mit deutlicher Aufgabenkritik die Tausenden von Haushaltstitel von Bund und Ländern zu durchforsten, um zu Einsparungen zu gelangen. Subventionen müssen abgebaut werden. Die Personal- und Verwaltungskosten sollten sinken. Zuwendungen und Förderprogramme sind auf den Prüfstand zu stellen.

Die »Laffer«-Kurve lebt

Hinzu kommt, dass die Selbstfinanzierungseffekte einer Reform der Einkommensteuer erheblich sein dürften. Wer wollte grundsätzlich bestreiten, dass die Einkommensteuer besonders verzerrend wirkt, also den Anreiz zur wirtschaftlichen Aktivität besonders dämpft. Umso wichtiger sind niedrige Einkommensteuersätze. Sie stimulieren die hiesige Wirtschaft und wirken sowohl Schwarzarbeit als auch Kapitalflucht entgegen. Eine Simulationsstudie der Berliner Humboldt-Universität vom April 2006 belegt diese Zusammenhänge. Die Autoren, Professor Uhlig und Dr. Trabandt, zeigen, dass Deutschland und viele andere EU-Staaten kurz vor dem Scheitelpunkt und in einem relativ flachen Bereich

der bekannten »Laffer«-Kurve stehen. Der Steuerertragsrückgang aufgrund einer Tarifsenkung wäre also unterproportional. Die Autoren kommen daher zu dem Schluss, dass sinkende Einkommensteuersätze sich zu mehr als 50% selbst finanzieren würden – eben aufgrund der höheren Anreize, mehr zu arbeiten und mehr zu investieren, wodurch die Besteuerungsbasis wächst.

Gute Nachrichten kommen also nicht nur von den Steuer-schätzern, sondern auch aus anderen Bereichen der Wissenschaft. Ich halte fest: Deutschland hat in den nächsten Jahren die Aussicht, den Marsch in den Schuldenstaat zu stoppen. Und wir haben die Chance, zusammen mit einer Schlankheitskur für den Staat eine Einkommensteuerreform ins Werk zu setzen, die unsere Wirtschaftskraft stärkt und damit unseren Wohlstand mehrt.

Ergänzend zu den Beiträgen, die im ifo Schnelldienst Nr. 7/2007 zum Klimawandel veröffentlicht wurden, legen Ottmar Edenhofer, Christian Flachsland und Thomas Bruckner dar, welchen Beitrag Deutschland zur Lösung des Weltklimaproblems ihrer Meinung nach leisten sollte.



Ottmar Edenhofer*

Deutschland und Europa: Schlüsselrolle beim globalen Klimaschutz

Deutschland verursacht 2,5% der weltweiten Treibhausgasemissionen, der Anteil der EU beläuft sich auf 12%. Auf den ersten Blick scheint daher auch der Spielraum Deutschlands und der EU bei der Lösung des Klimaproblems gering zu sein. Bei genauerem Hinsehen allerdings zeigt sich, dass Deutschland und Europa durchaus eine Schlüsselrolle beim globalen Klimaschutz übernehmen können und dies auch tun sollten.

Niemand bestreitet heute ernsthaft, dass der Anstieg der globalen Mitteltemperatur vor allem durch die Verbrennung fossiler Brennstoffe verursacht wird. Kontrovers diskutiert wird aber, ob sich eine ambitionierte Reduktion der Treibhausgasemissionen auch ökonomisch rechtfertigen lässt. Auf die Frage, ob eine ehrgeizige Klimapolitik ökonomisch sinnvoll ist, müssen sowohl Europa als auch die Weltgemeinschaft eine Antwort finden.

Der frühere Chefökonom der Weltbank Nicholas Stern weist in seinem Bericht »The Stern Review on the economics of climate change« nach, dass auf globaler Ebene die Schäden eines ungebremsten Klimawandels höher sind als bisher vermutet. Er zeigt aber auch, dass die Kosten der Verminderung von Emissionen wesentlich geringer eingeschätzt werden können, als dies noch vor wenigen Jahren der Fall war.

Neubewertung der Schäden

Vor allem amerikanische Ökonomen haben gezeigt, dass der Klimawandel in ökonomisch entwickelten Regionen (USA, Europa) höhere Schäden verursachen wird als bisher angenommen. Darüber hinaus konnten in den letzten Jahren

Schwellenwerte im Erdsystem identifiziert werden, deren Überschreiten zu dramatischen Folgen führen kann: Die Versauerung der Ozeane und das Austrocknen des Regenwaldes infolge des Klimawandels etwa können die Erderwärmung noch weiter beschleunigen. Darum raten viele Naturwissenschaftler zum Vorsichtsprinzip. Der Anstieg der globalen Mitteltemperatur gegenüber dem vorindustriellen Niveau solle auf 2°C begrenzt werden, um diese Risiken auszuschließen. Auch Ökonomen könnten sich mit dem Vorsichtsprinzip anfreunden, wenn gezeigt werden kann, dass die Begrenzung des Anstiegs der globalen Mitteltemperatur auf 2°C zu Klimaschutzkosten machbar ist, die eine noch akzeptable Belastung der Weltwirtschaft darstellen.

Korrektur der Klimaschutzkosten

Neuere Untersuchungen am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, die der britische Regierungsberater Nicholas Stern in seinem Klima-Bericht mehrfach zustimmend zitiert und die auch im Vierten Sachstandsbericht des IPCC ausführlich diskutiert werden, zeigen, dass die bisher gemachten Abschätzungen zu den Kosten des Klimaschutzes beträchtlich nach unten korrigiert werden müssen, wenn die Innovationsfähigkeit der Weltwirtschaft berücksichtigt wird. Mit weniger als 1% des weltweiten Wirtschaftswachstums lässt sich das 2°-Ziel erreichen, was darauf hinausläuft, dass sich das Wirtschaftswachstum im 21. Jahrhundert lediglich um wenige Monate verzögert. Die Frage der Ökonomen, ob sich



Christian Flachsland*



Thomas Bruckner*

* Dr. Ottmar Edenhofer ist Chefvolkswirt des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung, Christian Flachsland ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, Dr. Thomas Bruckner ist Mitarbeiter am Institut für Energietechnik der Technischen Universität Berlin und gegenwärtig als Heisenberg-Stipendiat am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung.

Klimaschutz lohnt, ist damit beantwortet: Ambitionierter Klimaschutz ist nicht nur geboten, sondern auch finanzierbar. Um das 2°-Ziel zu erreichen, müssen die kumulierten globalen CO₂-Emissionen im 21. Jahrhundert von insgesamt 7 300 Mrd. Tonnen auf 2 300 Mrd. Tonnen Kohlendioxid reduziert werden. Die entstehende »Vermeidungslücke« von 5 000 Mrd. Tonnen CO₂ kann aber dann zu vertretbaren Kosten geschlossen werden, wenn die Politik durch ambitionierte Technologieförderung in ausreichendem Maße Innovationen mobilisiert.

Die technischen Optionen

Dabei dreht sich der Streit um vier große energiepolitische Optionen: der Einsatz der Nuklearenergie, die erneuerbaren Energieträger, Abscheidung von Kohlendioxid und dessen Deponierung im geologischen Untergrund sowie die Energieeffizienz. Die einzelnen Optionen können dabei nicht isoliert betrachtet werden, sondern müssen als Gesamtstrategie beurteilt werden.

Die Nutzung der Kernenergie verursacht auch dann, wenn man den Bau und die Entsorgung der Kraftwerke berücksichtigt, nur geringe CO₂-Emissionen. Global betrachtet ist sie aber kein Königsweg für den Klimaschutz. Zurzeit tragen 435 Leichtwasserreaktoren 17% zur weltweiten Stromproduktion bei. In den nächsten drei Dekaden wird sich die globale Stromproduktion mindestens verdoppeln. Um den Anteil der Nuklearenergie an der Stromproduktion auch nur konstant zu halten, müssten weitere 400 Leichtwasserreaktoren gebaut werden – geplant sind im Augenblick lediglich 28. Um wenigstens im Stromsektor den Hauptteil der langfristig erforderlichen Emissionsminderung zu übernehmen – d.h. um etwa zwei Drittel des zukünftigen Strombedarfs zu decken, müsste die Anzahl der Kernkraftwerke etwa verachtfacht werden. Dies würde beim Einsatz von Leichtwasserreaktoren zu einer zunehmenden Knappheit des Natururans und zu einem erheblichen Anstieg der Brennstoffkosten führen – von dem damit einhergehenden Anstieg des Risikos eines ernstzunehmenden Nuklearunfalls ganz zu schweigen.

Durch den Einsatz von schnellen Brütern könnte im Verbund mit einer Wiederaufarbeitung der Brennelemente der Ressourcenengpass zwar im Prinzip vermieden und die damit einhergehende Endlagerproblematik entschärft werden. Erkauft würde dies aber durch den Einstieg in die Plutoniumwirtschaft, die aufgrund ihrer inhärenten Vulnerabilität im Zeitalter terroristischer Bedrohungen als Zukunftsmodell für eine globale Energiewirtschaft nicht ernsthaft in Erwägung gezogen werden kann. Abgesehen davon hat sich auch der Betrieb von schnellen Brütern in der Vergangenheit immer wieder als höchst störanfällig erwiesen.

Zu rechtfertigen wäre ein massiver globaler Ausbau der Kernenergienutzung aus Klimaschutzgründen unter Berücksichtigung des Betriebsrisikos, der weiterhin ungeklärten Endlagerfrage und der Proliferationsfrage nur dann, wenn es keine wirtschaftlich vertretbaren Alternativen gäbe. Nur unter dieser Voraussetzung würde der massive Einsatz von schnellen Brütern zu einem volkswirtschaftlichen Kostenminimum führen. Es stehen jedoch durchaus ökonomisch attraktive Alternativen zur Verfügung. So zeigt eine internationale Modellvergleichsstudie, dass der Beitrag zum globalen Klimaschutz selbst von nuklearenergiefreundlichen Szenarien durchaus als begrenzt eingeschätzt wird.¹ Unsere Berechnungen haben ergeben, dass auf diese Option verzichtet werden kann, wenn ausreichend in den technischen Fortschritt bei erneuerbaren Energieträgern investiert wird. Auch im Hinblick auf eine spätere Nutzung der Kernfusion spielt die Kernspaltung keine Rolle. Beide Technologien sind so verschieden, dass der Kernspaltung keine Funktion als Brückentechnologie zukommt.

Solarenergie, Biomasse, Wind, Wasser und Geothermie haben nach 2030 ein erhebliches Potential bei der weltweiten Primärenergieversorgung. Im Stromsektor könnten Wind, Biomasse und Sonnenenergie bereits 2030 global einen Anteil von 30% erreichen. Auch im Transportsektor können Biokraftstoffe der zweiten Generation eine erhebliche Rolle spielen, um Öl zu ersetzen. Es ist zwar richtig, dass die erneuerbaren Energieträger heute, mit Ausnahme der Windenergie an günstigen Standorten, gegenüber den fossilen Energieträgern noch nicht konkurrenzfähig sind. Die Kosten werden jedoch durch Massenproduktion und eine geschickte regionale Schwerpunktsetzung fallen. So kann in Europa Solarenergie etwa besonders effizient in Andalusien genutzt werden, Windenergie auf der Nordsee und Biomasse in Ostdeutschland und Polen. Damit eine solche europäische Arbeitsteilung Wirklichkeit werden kann, müssen allerdings die europäischen Märkte für die erneuerbaren Energieträger zusammenwachsen. Voraussetzung dafür ist die Schaffung eines europäischen Strommarktes mit einer integrierten Netzstruktur, wie sie von der EU-Kommission und Unternehmen wie Vattenfall gefordert und angestrebt wird.

Die fossile Energie bleibt auch im 21. Jahrhundert eine energie- und klimapolitische Herausforderung. Falls es zu keiner nennenswerten Klimapolitik kommen sollte, werden die Vorkommen von Steinkohle, Braunkohle und Erdgas extensiv genutzt werden. Dabei kann die Kohle nicht nur zur Verstromung eingesetzt werden, durch Verflüssigungsverfahren lassen sich auch Treibstoffe für den Transportsektor herstellen. Die Kohleooption kann jedoch nur dann

¹ O. Edenhofer, K. Lessmann, C. Kemfert, M. Grubb und J. Koehler, »Technological Change: Exploring its Implication for the Economics of Atmospheric Stabilisation«, *The Energy Journal Special Issue, Endogenous Technological Change and the Economics of Atmospheric Stabilization*, 2006, 57–107, hier: 93.

klimaverträglich genutzt werden, wenn die Abscheidung von Kohlendioxid und seine Deponierung im Untergrund möglich wird. Mit diesem Verfahren wäre es auch möglich, Erdgas bei geringen Emissionen in der Stromproduktion zu nutzen.

Die bisher diskutierten Optionen setzen beträchtliche technologische und institutionelle Innovationen voraus. Die Energieeffizienz dagegen lässt sich sehr schnell erhöhen – sie ist eine niedrig hängende Frucht, die schnell geerntet werden kann. Bereits heute ließen sich durch Wärmedämmung an Gebäuden, die Erhöhung der Brennstoffeffizienz bei Fahrzeugen und durch den Ausbau der Kraft-Wärme-Koppelung betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Gewinne erzielen; über das 21. Jahrhundert hinweg etwa ließen sich durch die Steigerung der Energieeffizienz 700 Mrd. Tonnen der globalen CO₂-Emissionen einsparen.

Krise der internationalen Klimapolitik?

Bisher konnten sich diese Innovationen auf dem globalen Markt nicht durchsetzen, weil CO₂ dort noch keinen Preis hat. Ein solcher Preis wird etwa mit der Einführung eines globalen Emissionshandelssystems etabliert. Der Marktpreis der Emissionszertifikate entspräche dann den volkswirtschaftlichen Kosten der Emissionen. Ein solcher globaler Kohlenstoffmarkt muss jedoch erst durch internationale Vereinbarungen geschaffen werden.

Wenn nun Klimaschutz zur Vermeidung gefährlichen Klimawandels nicht nur notwendig, sondern auch wirtschaftlich vertretbar ist, warum steckt dann die internationale Klimadiplomatie in ihrem Bemühen um einen globalen Kohlenstoffmarkt in der Krise? Die Antwort ist einfach. Bei der Klimapolitik müssen prinzipiell alle Länder mitmachen. Wenn aber alle verantwortlich sind, ist keiner verantwortlich. Jeder Staat, jedes Unternehmen steht immer in der Versuchung, auszuscheren, die Arbeit von den anderen machen zu lassen und später zu geringen Kosten in den Genuss ihrer Anstrengungen zu kommen. Genau hier liegt das ökonomische Problem der Klimapolitik. Die Klimaverhandlungen haben daher bislang keine wesentlichen Fortschritte gebracht – es wurden keine Verhandlungsfortschritte bei der Übernahme von Reduktionsverpflichtungen durch die größten globalen Emittenten erzielt: die USA, China oder Indien. Vor diesem Hintergrund wird befürchtet, dass Deutschland und Europa durch ihre Vorreiterrolle im Klimaschutz ihre Wettbewerbsposition gegenüber den USA, China und Indien verschlechtern.

Die Kosten des Klimaschutzes für Deutschland und Europa werden entscheidend davon abhängen, in welchem Umfang sich China, Indien und vor allem die USA zu Emissionsminderungen verpflichten. Allerdings liegen zu dieser Frage

gegenwärtig noch keine verlässlichen Studien vor. Was der Stern-Bericht aus *globaler* Perspektive bezüglich der Kosten und Vorteile des Klimaschutzes festgestellt hat, muss für die *europäische* und *deutsche* Energiepolitik erst noch geleistet werden. Bei diesen Studien wird es vor allem darauf ankommen, dass sie den Maßstäben der internationalen Wirtschaftswissenschaft gerecht werden und sich abheben von den zahllosen Schnellschüssen, die einer kundigen Überprüfung kaum standhalten. Dennoch zeichnen sich bereits heute die Konturen eines deutschen und europäischen Beitrags zur Lösung des Klimaproblems ab.

Was Deutschland tun kann

Bundeskanzlerin Angela Merkel hat als Ratspräsidentin der EU durchgesetzt, dass die Treibhausgasemissionen in der EU bis 2020 gegenüber dem Basisjahr von 1990 um 20% sinken sollen. Wenn ein globales Klimaschutzabkommen vereinbart wird, ist die Europäische Union dazu bereit, ihre Emissionen um 30% zu reduzieren. Damit hat sich die EU ein bedeutendes Ziel gesetzt.

Zwar ist noch unklar, welche Verpflichtungen die Mitgliedstaaten beim Erreichen dieser Ziele von 2012 bis 2020 im Einzelnen übernehmen werden. Fest steht jedoch, dass der europäische Emissionshandel die wichtigste Säule der europäischen Vermeidungsstrategie bildet. Deutschland hat im Rahmen des europäischen Emissionshandels bis 2012 eine Emissionsobergrenze von 453 Mill. Tonnen CO₂ akzeptiert. Wenn Unternehmen zukünftig weitere Reduktionen der Obergrenzen und damit stabile CO₂-Preise erwarten können, besteht für sie ein Anreiz, emissionsarme Technologien zu entwickeln und einzuführen. Dabei gilt, dass bei einem hohen Innovationspotential der deutschen und europäischen Wirtschaft der Preis für Emissionen auch bei ehrgeizigeren Reduktionszielen nicht stark ansteigen muss, da in diesem Fall die Entwicklung kohlenstoffarmer Technologien rentabel wird. Wenn dann im Zuge der internationalen Klimapolitik weltweit Reduktionsziele vereinbart werden, haben Deutschland und Europa die Chance, diese Technologien weltweit zu exportieren.

Der europäische Emissionshandel leidet derzeit noch an Kinderkrankheiten, die durch ein entschlossenes Vorgehen der EU-Kommission bei der Festlegung knapper Emissionsobergrenzen für die Teilnehmerstaaten und die anstehende Reform des Systems ausgeräumt werden müssen. Hier sollte sich die deutsche Regierung für eine konstruktive Weiterentwicklung des europäischen Emissionshandels einsetzen: Zentraler Bestandteil der Reform muss die Ausweitung der versteigerten Menge an Emissionsrechten sein. Erst dadurch werden die Betreiber von Kraftwerken gezwungen, ihre Investitionsrechnungen zu überdenken. Wenn die ersteigerten Rechte dann zu teuer sind, wer-

den sie ihre alten Anlagen stilllegen und dafür emissionsärmere Systeme in Betrieb nehmen. Durch die derzeit praktizierte kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten ist es jedoch im Gegenteil möglich, dass in den kommenden Jahren neue Kohlekraftwerke ans Netz gehen, die nicht mit Techniken zur Kohlenstoffabscheidung und -deponierung ausgerüstet sind. Auch die effiziente Kraft-Wärme-Koppelung wird hinter ihrem technischen Potential zurückbleiben. Das Gleiche gilt für die Stromerzeugung aus Offshore-Windkraftwerken. Darüber hinaus sollte der Zertifikatshandel auf weitere Sektoren ausgedehnt werden. So könnte der Verkehrssektor in den Emissionshandel einbezogen werden, damit sich dort neue Antriebstechniken und Biokraftstoffe der zweiten Generation durchsetzen. Für diese Erweiterung des Emissionshandels müssen geeignete Modelle gefunden werden.

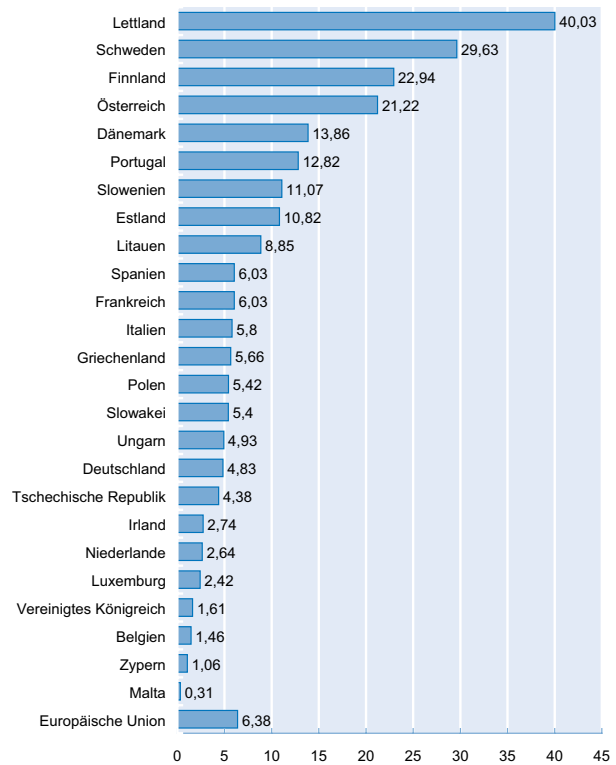
Da es politisch unrealistisch ist, dass es vor 2012 zu einer signifikanten Ausweitung der Zertifikatsauktionen und damit zu einer Neubewertung der anstehenden Investitionen im Stromsektor kommt, hat Deutschland scheinbar zwei energiepolitische Optionen: Entweder die Laufzeit der Kernkraftwerke wird verlängert, oder der Emissionshandel wird ergänzt durch zusätzliche Maßnahmen zur Förderung von Emissionsreduktionen. Hierzu zählen massive Effizienzsteigerungen bei Gebäuden und Elektrogeräten ebenso wie umfangreiche Investitionen in die Kraft-Wärme-Koppelung und in die Nutzung erneuerbarer Energiequellen.

Bei Licht betrachtet sind dies jedoch keine echten Alternativen: Denn selbst bei einer Verlängerung der Laufzeiten für Kernkraftwerke kann auf Innovationen im Energiesystem nicht verzichtet werden. Kurzfristig könnten die Klimaschutzkosten durch Laufzeitverlängerungen zwar gesenkt werden, langfristig aber würden sich dann die erforderlichen Emissionsreduktionsziele wegen zu geringer Innovationen im Energiesektor nicht mehr zu akzeptablen Kosten erreichen lassen. Es wäre daher eine Illusion zu glauben, die Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken allein sei ausreichend, um ambitionierte Minderungsziele zu erreichen.

Daher muss der Innovationsdruck auf die Energiewirtschaft deutlich erhöht werden. Es war insofern folgerichtig, dass unter der Ratspräsidentschaft von Bundeskanzlerin Merkel vereinbart wurde, den Anteil der erneuerbaren Energieträger am Primärenergieverbrauch der EU auf 20% zu erhöhen. Auch dieses Ziel ist äußerst ehrgeizig, wenn man bedenkt, dass der Anteil der erneuerbaren Energieträger am Primärenergieverbrauch in Europa nicht mehr als 6% beträgt, wie die Abbildung zeigt.

Man kann zu Recht fragen, warum die erneuerbaren Energieträger einer Förderung bedürfen, wenn der Emissionshandel die sozialen Kosten der Nutzung fossiler Energieträ-

Anteil der erneuerbaren Energien (in %) am Primärenergieverbrauch der EU-25 im Jahr 2005



Quelle: EEA.

ger bereits internalisiert. Die erneuerbaren Energieträger werden durch Massenproduktion billiger. So sanken in den letzten beiden Dekaden die Kosten pro Kilowattstunde bei der Stromerzeugung mit Wind um 14% bei einer Verdoppelung der installierten Leistung. Der CO₂-Zertifikatshandel allein wird aber vermutlich nicht ausreichen, um dieses Kostensenkungspotential bei den Erneuerbaren zu realisieren.² Es ist daher vernünftig, auch für Erneuerbare Energieträger ein Mengenziel vorzugeben. Um dieses Ziel zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten zu erreichen, ist ein europaweiter Wettbewerb um die besten Standorte für die erneuerbaren Energieträger notwendig. Es ist eine noch offene Frage, ob dieser Wettbewerb am besten mit Preis- oder Mengeninstrumenten initiiert werden kann.

In jedem Fall benötigt Europa zu diesem Zweck ein gut ausgebautes und integriertes Stromnetz, das in der Lage ist, einen steigenden Anteil an den erneuerbaren Energieträgern an der Stromproduktion zu bewältigen. Über die Eigentumsrechte und die Finanzierung dieses Ausbaus des europä-

² Dieses Argument läuft darauf hinaus, dass durch nicht-konvexe Kostenfunktionen bei den erneuerbaren Energieträgern multiple Gleichgewichte erzeugt werden. Der Markt für Emissionsrechte – vor allem dann, wenn er sich wie gegenwärtig nur jeweils auf Fünfjahresperioden beschränkt – garantiert dann keineswegs, dass ein Kostenminimum der Emissionsvermeidung erreicht wird. Es bedarf eines weiteren Instrumentes, das garantiert, dass die Lernkurveneffekte auch realisiert werden.

schen Stromnetzes wird im Augenblick heftig gerungen. So will die EU die Trennung von Netzbetrieb und Stromerzeugung durchsetzen. Vertreter der Stromwirtschaft wie etwa Vattenfall haben vorgeschlagen, den Strommarkt europaweit zentral zu regulieren und die transnationale Integration der Stromnetze durch den Zusammenschluss privater Netzbetreiber zu regionalen Betreibergemeinschaften zu forcieren.³ Die Analyse solcher ordnungspolitischen Optionen unter dem Aspekt von Emissionsminderung, Energiesicherheit und Wettbewerb gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Klima- und Energieökonomien.

Trotz seines geringen absoluten Beitrags zu den globalen Treibhausgasemissionen hat Deutschland im Rahmen seiner EU-Ratspräsidentschaft eine Führungsrolle nicht nur im europäischen, sondern auch im globalen Klimaschutz übernommen. Dabei können die Ziele der EU nur erreicht werden, wenn der europäische Emissionshandel verbessert und ein europäischer Wettbewerbsmarkt für die erneuerbaren Energieträger geschaffen wird, der ihre Kostenreduktionspotentiale angemessen berücksichtigt. Die damit einhergehenden institutionellen Innovationen sind dann möglicherweise wichtiger als das Einhalten der Ziele des Kyoto-Protokolls selbst. Die US-Diskussion um eine Beteiligung am europäischen Emissionshandel ist in diesem Zusammenhang ein gutes Zeichen. Der Beitrag Deutschlands zur Lösung des Weltklimaproblems liegt daher nicht so sehr in der Verminderung seiner eigenen Treibhausgasemissionen, sondern in der Schaffung eines Marktes für Emissionsrechte und der Initiierung eines Wettbewerbs für erneuerbare Energieträger, der zur *Entwicklung* effizienter Vermeidungstechnologien führt.

Die europäische Klimapolitik kann nur gelingen, wenn Europa sein innovatives Potential realisiert. Mit der Schaffung von Märkten schickt sich Europa an zu zeigen, dass Wirtschaftswachstum und Emissionsreduktionen miteinander vereinbar sind. Erst wenn dies gelingt, werden auch China und Indien bereit sein, dieses Modell zu übernehmen. Für die deutsche Wirtschaft kann dies die Erschließung neuer Exportmärkte für kohlenstoffarme Technologien bedeuten. Global gesehen haben Europa und Deutschland die Möglichkeit, den entscheidenden Impuls zur Schaffung einer langfristig klimaverträglichen und gleichzeitig kostengünstigen Energieversorgung zu geben. Dieser Verantwortung sollten sich die EU und Deutschland stellen.

³ Vgl. dazu Vattenfall, Vattenfall's views on the EU Commission initiative »An Energy Policy for Europe« and the prioritized Action Plan, 2007, http://www.vattenfall.com/www/vf_com/vf_com/Gemeinsame_Inhalte/DOCUMENT/360168vatt/5966205xpr/652147vatt/P02.pdf.

Ist eine langfristig orientierte öffentliche Beschäftigung für Personen ohne Beschäftigungschancen sinnvoll?

Ein sozialpolitisches, kein arbeitsmarktpolitisches Instrument

Zum Begriff: »Dritter« oder »Sozialer Arbeitsmarkt«

Die »Arbeitsgruppe Arbeitsmarktpolitik« hat sich auf die Schaffung dauerhafter Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen geeinigt. Die Diskussion hierzu ist unter dem Stichwort »dritter Arbeitsmarkt« geführt worden.¹ Die Abgrenzung zum »zweiten Arbeitsmarkt« erfolgt gemäß der zeitlichen Dimension der öffentlichen Förderung. Zum zweiten Arbeitsmarkt zählen die verschiedenen Formen befristeter öffentlich geförderter Beschäftigung wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) III und Arbeitsgelegenheiten nach SGB II. Ihr Ziel ist es, in einer befristeten Phase die Beschäftigungsfähigkeit für den regulären (»ersten«) Arbeitsmarkt herzustellen oder zu erhalten und falls notwendig anschließend auch durch weitere Eingliederungsmaßnahmen die Integration dorthin zu fördern. In der beschäftigungspolitischen Debatte wächst die Erkenntnis, dass bei einem Teil der ALG-II-Bezieher aufgrund verfestigter multipler Vermittlungshemmnisse das Ziel einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt über zeitlich befristete Maßnahmen nicht erreicht werden kann und wohl auch dann verfehlt würde, wenn

die Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit deutlich höher wäre. Der Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 hatte hier bereits einen Prüfauftrag formuliert: »Personen, deren Erwerbsfähigkeit eingeschränkt ist, und die keine Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt finden können, müssen eine Perspektive bekommen. Wir werden prüfen, ob und wie die Rahmenbedingungen so gestaltet werden können, dass auch für diese Menschen Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, die eine sinnvolle und den individuellen Möglichkeiten entsprechende Entfaltung zulassen.« (Koalitionsvertrag, Zeilen 1 347 ff.) Unter dem Begriff des »dritten« Arbeitsmarkts, der in der Diskussion um die Umsetzung des Koalitionsvertrages öffentliche Verbreitung gefunden hat, wird die Schaffung einer dauerhaften öffentlich geförderten Perspektive für diesen Personenkreis diskutiert. Mit der Dauerhaftigkeit der öffentlichen Förderung ist nicht zwangsläufig gemeint, dass diese ohne jegliche Befristung ist und ein Übergang aus dem »dritten« Arbeitsmarkt in Fördermaßnahmen verbaut ist, die auf die Integration in eine reguläre Beschäftigung zielen. Um Assoziationen einer Förderung »bis zum Rentenbezug« oder der Gefahr einer möglichen Stigmatisierung entgegenzutreten, werden in der aktuellen Diskussion auch alternative Begriffe verwandt, wie »Alternative Beschäftigungsformen« (Bundesagentur für Arbeit, vgl. Senius 2006), »Job-Perspektive« (Klaus Brandner und Karl-Josef Laumann), »Ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt« (DGB), »Integrationsarbeitsmarkt« (Paritätischer Wohlfahrtsverband 2007) oder »Sozialer Arbeitsmarkt« (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2007). Gemeint ist jeweils eine dauerhafte, zumindest nicht von vorn herein befristete und damit längerfristig orientierte öffentlich geförderte Beschäftigung für am Arbeitsmarkt benachteiligte Personengruppen. Um die soziale Zielsetzung des Instruments zu



Georg Cremer*

* Prof. Dr. Georg Cremer ist Generalsekretär des Deutschen Caritasverbands und außerplanmäßiger Professor an der Universität Freiburg.

¹ Die »Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt« der Koalition unter Vorsitz von Bundesminister Müntefering hat am 18. Oktober 2006 eine Anhörung zum »dritten Arbeitsmarkt« durchgeführt. Ein Vorschlag hierzu ist vom arbeits- und sozialpolitischen Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Klaus Brandner, und dem Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Karl-Josef Laumann, erarbeitet worden. Er ist Teil des Berichts der Arbeitsgruppe, der am 9. Mai 2007 vom Bundeskabinett beraten wurde (vgl. BMAS 2007, 19 ff.).

betonen, wird im Folgenden der Begriff »Sozialer Arbeitsmarkt« verwandt.

Wie die Zielgruppe eingrenzen?

Zur Zielgruppendefinition eines Sozialen Arbeitsmarkts als eigenständigem Element der Arbeitsmarktpolitik gibt es in der aktuellen Diskussion unterschiedliche Positionen. Eine enge Zielgruppendefinition setzt an multiplen Vermittlungshemmnissen an, während weit gefasste Vorstellungen auch Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen einschließen, die aufgrund der ungenügenden Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. In einer engen Zielgruppendefinition, wie sie der Deutsche Caritasverband in der aktuellen Debatte vertritt, geht es um Personen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen, wie einer entsprechenden Entmutigung nach lang anhaltender Arbeitslosigkeit, fehlendem Kontakt zur Arbeitswelt, Anzeichen psychischer Labilität oder einer manifesten psychischen Erkrankung, gesundheitlichen Einschränkungen, fehlender sozialer Kompetenz und damit einer eingeschränkten Möglichkeit für Arbeitgeber, die Personen im Kontakt mit Kunden einzusetzen, geringer Frustrationstoleranz, fehlender Konfliktfähigkeit, hohem Aufwand für Dienstvorgesetzte, Arbeitsanweisungen durchzusetzen, etc. Dabei sind auch Menschen im Blick, die längere Zeit auf der Straße, in ungesicherten, ungeordneten und gesundheitsschädigenden Verhältnissen gelebt haben (Deutscher Caritasverband 2006, 2 f.). Bei diesem Personenkreis greifen zeitlich eng befristete Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik nicht. Auch bei geänderten institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarkts wie einer deutlichen Entlastung der Lohnnebenkosten im Niedriglohnbereich hätte diese Gruppe keine realistische Chance auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Der Soziale Arbeitsmarkt ist in dieser Sicht ein Instrument der ultima ratio, für das nicht vorrangig arbeitsmarktpolitische, sondern sozialpolitische Gründe sprechen. Beispielsweise zeigen die Erfahrungen in der Suchttherapie, dass die Rückfallquote gravierend niedriger ist, wenn während oder mit dem Abschluss der Therapie eine Integration in eine regelmäßige Beschäftigung gelingt.

Die enge Zielgruppendefinition, für die hier plädiert wird, ist nicht unumstritten. Im Konzept des Diakonischen Werkes für eine längerfristig orientierte öffentliche Beschäftigung, 2006 unter dem Namen »Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung« publiziert, steht das Instrument vom Grundsatz her allen am Arbeitsmarkt benachteiligten Zielgruppen zur Verfügung, wobei in der Einführungsphase das Instrument zunächst (!) für Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen, Personen vor dem Renteneintritt und junge Langzeitarbeitslose eingesetzt werden soll (Diakonisches Werk 2006, 5). Der Paritätische Wohlfahrtsverband (2007, 2) plädiert für einen weiten lokalen Entscheidungs-

spielraum bei der Festlegung der Zielgruppen, möchte aber keine Förderung von Jugendlichen mit diesem Instrument. Die Befürworter eines weit gefassten Konzepts eines Sozialen Arbeitsmarktes verweisen in der Regel auf den Mangel an Arbeitsplätzen für gering qualifizierte Erwerbspersonen, der auch dann besteht, wenn die Beschäftigungsfähigkeit gesichert sei.

Der Bericht der »Arbeitsgruppe Arbeitsmarktpolitik« legt sich in der Frage der Zielgruppenabgrenzung nicht abschließend fest. Es werden Vermittlungshemmnisse wie Sucht- und Schuldenproblematik ebenso erwähnt wie Alter und fehlender Berufsabschluss, zudem soll eine Prognose der Beschäftigungschancen erwarten lassen, dass innerhalb der nächsten 24 Monate keine realistische Chance gegeben ist, einen Platz auf dem regulären Arbeitsmarkt zu finden (BMAS 2007, 19). Es fehlt aber eine definitive Aussage, ob Alter oder fehlender Berufsabschluss allein für eine dauerhaft geförderte öffentliche Beschäftigung genügen können oder ob mehrfache Vermittlungshemmnisse vorliegen müssen.

Es sprechen drei Gründe dafür, das Konzept eines Sozialen Arbeitsmarkts mit einer engen Zielgruppendefinition zu verbinden: Zum einen zeigt der Vergleich mit anderen westeuropäischen Sozialstaaten, dass die hohe Arbeitslosigkeit der Geringqualifizierten kein gottgegebenes Schicksal ist. Gegenüber Deutschland, das im internationalen Vergleich die höchste Arbeitslosenquote für gering qualifizierte Personen ausweist (20%, OECD-Wert für 2004), haben Frankreich (12%), Österreich (8%), die Schweiz (7%) und Portugal (6%) niedrigere oder deutlich niedrigere Werte (OECD 2006, 260 f.), ohne dass hierfür ein massenhaft ausgebauter Sozialer Arbeitsmarkt verantwortlich wäre.

Zum Zweiten: Je weiter der Kreis der potentiellen Personen eines solchen längerfristig orientierten Sektors öffentlicher Beschäftigung gefasst wird, desto größer sind die möglichen Gefahren der Verdrängung regulärer Arbeit. Es wächst dann die Gefahr, dass bisher nicht öffentlich geförderte Beschäftigung in öffentlich geförderte verwandelt wird, also fiskalische Belastungen erzeugt werden, ohne arbeitsmarktpolitische oder sozialpolitische Ziele zu erreichen. Bei einer engen Zielgruppendefinition ist es hingegen ohne größere Gefahren der Verdrängung regulärer Arbeit möglich, Beschäftigung auch längerfristig in Tätigkeitsfeldern zu fördern, die regulärer Arbeit ähneln, und damit in Lernfeldern, die eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt erleichtern, wenn die personenbezogenen Vermittlungshemmnisse überwunden wurden. Dagegen stellen sich bei Personen, die keine mehrfachen Vermittlungshemmnisse wie gesundheitliche Einschränkungen oder psychische Labilität aufweisen und die zwar nicht formal qualifiziert sind, aber über soziale Kompetenz und die notwendigen Arbeitstugenden verfügen, bei einer längerfristigen öffentlich geförderten Beschäftigung weit größere Anforderungen, Zusätz-

lichkeit zu definieren und zu kontrollieren. Diese kann oft nur in Tätigkeiten sichergestellt werden, die entfernt von regulärer Beschäftigung sind.

Zum Dritten: Wird die enge Zielgruppendefinition aufgegeben, dann werden öffentliche, gemeinnützige und – wenn sie zugelassen werden – private Arbeitgeber, die öffentlich geförderte Beschäftigung mit längerer Zeitperspektive konkret umsetzen sollen, vorrangig oder ausschließlich diejenigen beschäftigen, die gute Voraussetzungen für eine Beschäftigung mitbringen, die also vergleichsweise arbeitsmarktnah sind. Unabhängig davon, ob dies zur Verdrängung regulärer Beschäftigung führt – was wahrscheinlich ist – oder nicht: Keine Chance haben dann die Personen, die mehrfache Vermittlungshemmnisse aufweisen. Das sozialpolitische Ziel, gerade sie zu integrieren, kann dann nicht erreicht werden. Dieses Argument gilt umso mehr, als der Umfang eines Sozialen Arbeitsmarkts aus fiskalischen Gründen von vorn herein beschränkt sein wird; der Bericht der »Arbeitsgruppe Arbeitsmarktpolitik« der Koalition spricht von 100 000 diesbezüglichen Beschäftigungsverhältnissen (BMAS 2007, S. 21f). Es wäre zu erwarten, dass eine künftige Evaluierung feststellen wird, dass aus dem Kreis einer zu breit definierten Zielgruppe vorwiegend die arbeitsmarktnahen Personen gewählt wurden, das Instrument also seine sozialpolitische Funktion verfehlt hat. Dies würde dann auf längere Zeit ein Instrument diskreditieren, das für die oben skizzierte eingeschränkte Zielgruppe sinnvoll ist. All dies spricht für eine enge Zielgruppendefinition, die an multiplen Vermittlungshemmnissen ansetzt. Allerdings hat dies Konsequenzen für die Art der geförderten Beschäftigungsmöglichkeiten und die Vergütungshöhe in einem Sozialen Arbeitsmarkt, die in der aktuellen politischen Diskussion nicht genügend beachtet werden.

Diese Argumentation für einen Sozialen Arbeitsmarkt mit enger Zielgruppendefinition bedeutet nicht per se die Ablehnung einer öffentlichen Förderung aus anderen Zielsetzungen heraus, etwa die Beschäftigung von Personen mit geringer beruflicher Qualifikation, die die Bedingungen der Beschäftigungsfähigkeit erfüllen, aber aufgrund einer (lokal) ungünstigen Arbeitsmarktlage keine Beschäftigung finden, oder die Erbringung qualifizierter sozialer Dienstleistungen, die derzeit aufgrund einer fehlenden Refinanzierung nicht erbracht werden können. Nur: Dies sind andere Zielsetzungen, die im Design öffentlich geförderter Beschäftigung deutlich zu differenzieren sind.

Stigmatisierung?

Gegen eine längerfristig orientierte öffentliche Beschäftigung wird eingewendet, ein solches Instrument würde die Zielgruppe stigmatisieren.² Dieser Einwand ist unbegründet, wenn die Zielgruppendefinition eng erfolgt. Bei Personen,

die durch die hier vorgeschlagene Zielgruppendefinition erfasst werden, liegen verfestigte mehrfache Vermittlungshemmnisse vor. Sie sind in der Regel über einen Zeitraum von mehreren Jahren ohne reguläre Erwerbstätigkeit geblieben. Zudem sind ein Teil ihrer Vermittlungshemmnisse (psychische Erkrankung, fehlende soziale Kompetenz etc.) in jedem Bewerbungsgespräch ohne weiteres festzustellen. Deswegen haben sie in aller Regel keinen Zugang zu regulärer Beschäftigung. Das Argument der Stigmatisierung würde nur Sinn machen, wenn den Personen Möglichkeiten im regulären Arbeitsmarkt (ggf. vermittelt über temporäre Instrumente des »zweiten« Arbeitsmarkts) offen stünden, die aufgrund der Teilnahme an einer längerfristig orientierten öffentlichen Beschäftigung entfielen. Dies ist aber bei der beschriebenen Zielgruppe nicht der Fall. Eine Integration in Maßnahmen einer längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung erhöht damit das Risiko der Stigmatisierung nicht, sondern eröffnet Chancen, die bereits bestehende Stigmatisierung zu überwinden.

Kontakt zum Fallmanager halten

Die geforderte enge Zielgruppendefinition muss durch das Fallmanagement vor Ort durchgesetzt werden. Es ist sinnvoll, einem ALG-II-Empfänger die Möglichkeit zu einer längerfristigen öffentlichen Beschäftigung erst zu eröffnen, nachdem in einer Aktivierungsphase überprüft wurde, ob bei ihm nicht Förderinstrumente des sog. zweiten Arbeitsmarkts greifen können, die weit direkter auf eine Integration in reguläre Beschäftigung zielen. Aber auch nachdem die Entscheidung gefallen ist, einer Person mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen eine öffentlich geförderte Beschäftigung mit längerfristiger Perspektive anzubieten, bleibt das Fallmanagement gefordert. Denn der Einsatz sollte nicht völlig abgeschottet vom regulären Arbeitsmarkt erfolgen. Das Fallmanagement sollte den Kontakt halten und mindestens einmal im Jahr überprüfen, ob die Person soweit stabilisiert ist, dass Maßnahmen des »zweiten« Arbeitsmarkts greifen können bzw. eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt möglich ist.

Für Jugendliche Instrument nur sehr restriktiv nutzen

Das Instrument einer längerfristig angelegten öffentlich geförderten Beschäftigung darf nur in eng umgrenzten Ausnahmen bei Jugendlichen angewandt werden, da hier Ausbildung, Einstiegsqualifizierung und berufsvorbereitende sowie berufsbegleitende Maßnahmen Priorität haben müssen. Auch Jugendliche mit schlechten Voraussetzungen kön-

² In der Anhörung am 18. Oktober 2006 war dies einer der häufigsten Bedenken gegen einen dritten Arbeitsmarkt.

nen bei entsprechender Förderung ihre Entwicklungspotentiale entfalten. Eine längerfristig orientierte öffentliche Beschäftigung für Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen ist immer ein Instrument der ultima ratio; für Jugendliche muss dies in besonderem Maße gelten. Dennoch weisen Praktiker der Jugendsozialarbeit darauf hin, dass für einen Teil der arbeitslosen jungen Menschen die Perspektive einer Berufsausbildung bzw. einer Integration in Erwerbsarbeit aktuell nicht erreichbar ist. Somit ist es grundsätzlich sinnvoll, eine Öffnung des Instruments einer längerfristig orientierten öffentlichen Beschäftigung für junge Menschen zu prüfen, für die eine Berufsausbildung, eine berufsvorbereitende Maßnahme oder die Aufnahme einer regulären Beschäftigung aufgrund ihrer Bildungsvoraussetzungen oder ihrer psychosozialen Situation nicht (mehr) möglich ist. Zu denken ist hierbei insbesondere an junge Menschen, die in einer Werkstatt für Behinderte unterfordert, aber in einer Ausbildung – auch im Rahmen der Benachteiligtenförderung – oder in einer regulären Beschäftigung überfordert wären.

Dabei sind allerdings die Risiken zu sehen: Es besteht die Gefahr, dass junge Menschen ohne Ausbildung in einem öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnis »abgestellt« werden, obwohl andere Maßnahmen angezeigt wären. Dieses Risiko muss über die Festlegung von genauen Zugangsvoraussetzungen und Ausgestaltungsmodalitäten möglichst gering gehalten werden. Ob die Voraussetzungen gegeben sind, muss das Fallmanagement in einem umfassenden Profiling/Kompetenzfeststellungsverfahren analysieren. Notwendig ist ein individueller Qualifizierungsplan, der Entwicklungsstand und der Qualifizierungsbedarf müssen regelmäßig überprüft und die Jugendlichen sozialpädagogisch begleitet werden. Es bietet sich an, bei Jugendlichen häufiger als bei Erwachsenen (z.B. halbjährlich) zu überprüfen, ob der Übergang in das reguläre Ausbildungs- und Beschäftigungssystem möglich ist. Denn bei kontinuierlicher Förderung ist gerade bei jungen Menschen eine Entwicklung ihrer Fähigkeiten zu erwarten.

Lohnabstand wahren!

Laut Bericht der »Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt« der Koalition sollen nur Beschäftigungsverhältnisse längerfristig gefördert werden können, die sozialversicherungspflichtig sind und mindestens in Höhe der örtlich maßgeblichen untersten Tarifgruppe oder einer damit vergleichbaren ortsüblichen Entlohnung vergütet werden (BMAS 2007, 20). Da Langzeitarbeitslose mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen in aller Regel gering qualifizierte Arbeit ausführen werden, bedeutet diese Bedingung, dass auch im Sozialen Arbeitsmarkt die Entlohnung auf Tarifniveau bzw. dem ortsüblichen Niveau erfolgen soll. Liegt dieses Niveau oberhalb des ALG-II-Anspruches eines Alleinstehenden, sind als

Folge dieser Bedingung Verwerfungen zwischen geförderten Teilnehmern und nicht geförderten Arbeitslosen zu erwarten. Diese Verwerfungen treten unabhängig davon ein, wie eng oder weit die Zielgruppe des Sozialen Arbeitsmarkts gefasst ist. Ist sie weit gefasst, wird die aus fiskalischen Gründen erfolgende Beschränkung des Programms dazu führen, dass die Programmteilnehmer mit der Entlohnung auf Tariflohniveau in einem Teil der Branchen deutlich besser gestellt sind als nicht am Programm teilnehmende Arbeitslose, die weiterhin auf ALG-II-Niveau leben müssen. Folgt man – wie hier vorgeschlagen – einer engen Zielgruppendefinition, so wird die Gruppe der Langzeitarbeitslosen, die aufgrund fehlender multipler Vermittlungshemmnisse nicht am Programm des Sozialen Arbeitsmarkts teilnehmen kann, es als Benachteiligung empfinden, wenn andere aufgrund mehrfacher Vermittlungshemmnisse eine Tarifentlohnung erreichen können, die ihnen aufgrund einer schlechten Arbeitsmarktsituation verwehrt ist. Dies spricht dafür, einen Lohnabstand zwischen dem Sektor öffentlich geförderter Beschäftigung und anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie dem regulären Niedriglohnsektor zu wahren. Sofern die längerfristig orientierte öffentlich geförderte Beschäftigung in Form einer längerfristigen Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung gestaltet wird, sollte die Mehraufwandsentschädigung nicht über der Mehraufwandsentschädigung bei befristeten Arbeitsgelegenheiten liegen, um keine Fehlanreize zu schaffen. Es sollte vermieden werden, dass eine Überwindung langfristiger Vermittlungshemmnisse und damit der Übergang in befristete Maßnahmen oder gar in den ersten Arbeitsmarkt zu einer wirtschaftlichen Schlechterstellung führt. Wird, wie im Bericht der »Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt« festgelegt, die Form einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gewählt, so sollte sich das Nettogehalt der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung an der Höhe des Arbeitslosengeldes II eines Alleinstehenden mit einem Zuschlag orientieren. Bei Förderung in Form einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sollte die Arbeitslosenversicherung ausgenommen sein, da es keinen Sinn macht, dass eine Beschäftigung im Sozialen Arbeitsmarkt Ansprüche auf ALG I begründet.

Welche Jobs?

Da zusätzliche Arbeit gefördert werden soll, hängt die Realisierung des Sozialen Arbeitsmarkts von der Kreativität und Bereitschaft potentieller Träger – seien dies Kommunen, Wohlfahrtsverbände oder privat-gewerbliche Unternehmen –, entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen ab. Die Leistungsanforderungen und Förderbedingungen müssen der Zielgruppe entsprechen. Bezogen auf die hier vorgeschlagene enge Zielgruppendefinition ergeben sich damit Grenzen der Einsatzfähigkeit, die in der aktuellen Diskussion zu wenig Berücksichtigung finden.

Die Arbeitsgruppe Arbeitsmarktpolitik sieht einen Einsatz sowohl in privat-gewerblichen Unternehmen, in der Sozialwirtschaft als auch in Integrationsbetrieben vor. Sie äußert die Erwartung, mit dem Sozialen Arbeitsmarkt Tätigkeitsfelder zu erschließen, die bisher vernachlässigt werden, weil sie ökonomisch nicht ausreichend interessant sind, bei denen sich aber dennoch die Deckung eines Teils der Kosten erreichen lässt und die somit bei einer Teilfinanzierung der Lohnkosten lohnend ausgestaltet werden können. Als Beispiele für mögliche Einsatzfelder werden genannt: Concierge-Service in Wohngebieten, die Mitwirkung von Integrationsbetrieben im Management von Gebäuden und Industrieansiedlungen, im Hotel- und Gaststättengewerbe und im Einzelhandel. Hoffnungen richten sich auch an gemeinnützige Organisationen, etwa unterstützende Dienstleistungen in der Altenhilfe oder Jugendhilfe oder in Sportvereinen anzubieten (BMAS 2007, S. 20).

Ein Projekt der Caritasverbände in Nordrhein-Westfalen experimentiert mit neuen Tätigkeitsprofilen für gering qualifizierte Personen: Zum Tätigkeitsprofil einer Haushaltsservicekraft gehören Reinigungs- und Aufräumarbeiten, Kleinreparaturen, Botengänge und die Versorgung von Haustieren. Zu einem Tätigkeitsprofil »Administrationsassistent Krankenhaus« gehören beispielsweise Hol- und Bringdienste oder die Betreuung von Patienten bei der An- und Abfahrt. Eine Zusatzkraft am Eingangportal von Einrichtungen der Gesundheitshilfe (Tätigkeitsprofil »Doorman«) soll Neuankömmlingen beim Auffinden von Ansprechpartnern und Stationen helfen. Gedacht ist zudem an unterstützende Leistungen bei der Betreuung schwerbehinderter Menschen durch Hilfen im Haushalt und die Begleitung bei Gängen zum Arzt oder zu Veranstaltungen. Diese Beispiele weisen darauf hin, dass auch im Sozialbereich neue Beschäftigungsmöglichkeiten erschlossen werden können, die das Leben von Hilfebedürftigen erleichtern und hoch belasteten professionellen Kräften helfen, sich auf ihre eigentlichen Aufgaben zu konzentrieren, und sie dadurch entlasten können.

Allerdings stellt sich bei einem Teil der diskutierten neuen Tätigkeitsfelder die Frage, für welche Zielgruppe sie geeignet sind. Umfasst die Zielgruppe in ihrer weiten Definition alle am Arbeitsmarkt Benachteiligten und damit letztlich alle Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen, so ist es sicherlich möglich, solche Dienstleistungen mit einem (nicht befristeten) staatlichen Zuschuss zu den Lohnkosten anzubieten. Um die Gefahr der Verdrängung bereits bestehender Arbeit einzuschränken, wäre allerdings eine restriktive Kontrolle der Zusätzlichkeit erforderlich, wobei man sich der Grenzen der Kontrollmöglichkeiten bewusst sein muss. Zudem sind die beispielhaft genannten Tätigkeiten Teil eines Dienstleistungsmarktes im gewerblichen und gemeinnützigen Bereich, der entstehen könnte, wenn die strukturellen Bedingungen zur Beschäftigung von Menschen mit gerin-

gen beruflichen Qualifikationen deutlich verbessert würden.³ Ein Teil der genannten Tätigkeiten ist durchaus anspruchsvoll; wer etwa im Eingangsbereich eines Krankenhauses Patienten helfen soll, braucht soziale Kompetenz, Verlässlichkeit und ausreichende Kenntnisse über die Abläufe in der Institution. Kaum anzunehmen ist, dass potentielle Arbeitgeber des Sozialen Arbeitsmarkts für die teilweise anspruchsvollen Tätigkeiten überwiegend Menschen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen gewinnen werden, wenn die Förderung auch für vergleichsweise arbeitsmarktnahe Personen zu erhalten ist. Denn Menschen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen brauchen intensive Betreuung und Begleitung, bis sie eine Stabilisierung erreicht haben, die Voraussetzung für eine verlässliche Dienstleistung ist.

Von der Ausgestaltung der Zielgruppe hängt auch ab, welche Förderbedingungen angemessen sind. Bei einer Konzentration auf Menschen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen wird ein maximaler Zuschuss von 50% zu den Brutto Lohnkosten, wie er in jüngster Zeit diskutiert wurde, teilweise nicht ausreichen, um eine Integration in sinnstiftende Arbeit zu ermöglichen, da die am Markt erreichbare Wertschöpfung nicht hoch genug ist. Im Bericht der »Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt« wird von einer »angemessenen« Förderung gesprochen (BMAS 2007, 20). Dabei bleibt offen, ob eine Festlegung der Förderhöhe bei der anstehenden gesetzlichen Regelung im Rahmen des SGB II erfolgen oder ob dies in der Entscheidungskompetenz der Fallmanager vor Ort liegen soll. Auch die Betreuung und Qualifizierung muss sichergestellt werden. Sie ist bei Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen zwingende Voraussetzung für eine Integration in die Beschäftigung, und ohne sie bestehen bei diesem Personenkreis keine realistischen Chancen, die Abhängigkeit von Hilfe zu überwinden. Das Fallmanagement sollte hier ausreichend Gestaltungsspielraum bekommen.

Fazit

Ein Sozialer Arbeitsmarkt ist ein sinnvolles sozialpolitisches Instrument. Es kann Menschen erreichen, die aufgrund verfestigter Vermittlungshemmnisse auch dann keine realistische Chance auf eine reguläre Beschäftigung haben, wenn die strukturellen Bedingungen für die Beschäftigung von Menschen mit geringen beruflichen Qualifikationen deutlich besser wären. Nur in einer längerfristigen öffentlich geförderten Beschäftigung können diese Menschen wieder eine Perspektive gewinnen. Das Instrument sollte so ausgestaltet werden, dass diese soziale Funktion auch faktisch erfüllt werden kann. Dies spricht dafür, eine enge Zielgruppendefinition zu wählen, Einsatzfelder und Förderbedingungen

³ Zu den verschiedenen Ansätzen vgl. ifo Schnelldienst 4/2007, zu möglichen nächsten Schritten in der derzeitigen politischen Konstellation vgl. Cremer (2007).

hierauf auszurichten und einen angemessenen Lohnabstand zur regulären Beschäftigung von gering qualifizierten Erwerbstätigen zu wahren.

Literatur

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007), »Bericht der »Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt«. Material zur Information«, Berlin, 9. Mai 2007, www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Presse/nachrichten,did=202490.html.
- Cremer, G. (2007), »Arbeitsmarktpolitik für gering Qualifizierte. Die nächsten Schritte«, *Nachrichtendienst (NDV)* (2), 53–60.
- Deutscher Caritasverband (2006), *Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zur Anhörung der »AG Arbeitsmarkt« zum Thema »dritter Arbeitsmarkt«*, Berlin, 18. Oktober.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2007), »Erste Vorschläge des Deutschen Vereins zur Ausgestaltung eines sozialen Arbeitsmarkts für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen«, *Vorstandsbeschluss*, 7. März 2007, http://dft.deutscher-verein.de/download/DFT_2006_Doku20070123.pdf.
- Diakonisches Werk der Ev. Kirche in Deutschland (2006), *Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung*, Positionspapier, Berlin.
- Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11. November 2005, Berlin.
- OECD (2006), *OECD Employment Outlook*, OECD, Paris.
- Paritätischer Wohlfahrtsverband. Gesamtverband (2007), *Paritätische Positionen zur Weiterentwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung*, Berlin.
- Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich, *ifo Schnelldienst* 60(4), Sonderausgabe.
- Senius, K. (2006), »Chancen und Grenzen alternativer Beschäftigungsformen im Bereich des SGB II«, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.), *Deutscher Fürsorgetag. Mut zur sozialen Verantwortung!* 3.–5. Mai 2006, Dokumentation.

Die mögliche Einführung von Mindestlöhnen führt gegenwärtig zu heftigen Kontroversen über die ökonomischen Auswirkungen eines solchen Eingriffs. Die einen befürchten den Wegfall des kompletten Niedriglohnbereichs. Die anderen sehen darin Chancen zu Lohnerhöhungen ohne nennenswerte Konsequenzen. Dieser Beitrag versucht abzuschätzen, wie groß der vom Mindestlohn betroffene Personenkreis überhaupt ist und wie stark die Arbeitsplatzverluste ausfallen könnten.

Der Anteil der Personen, die unter eine potentielle Mindestlohnregelung fallen, wurde anhand der Einzeldaten der Gehalts- und Lohnstrukturerhebung im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich ermittelt (Statistisches Bundesamt 2007). Diese Statistik liegt aktuell zwar nur für das Berichtsjahr 2001 vor; infolge der seither nur moderaten Lohnsteigerungen dürften die wesentlichen Aussagen aber auch heute noch Gültigkeit besitzen. Hinzu kommt, dass diese Statistik im Vergleich zu anderen Erhebungen den Vorteil aufweist, differenzierte Aussagen über die Charakteristika der Lohn- und Gehaltsempfänger zu ermöglichen.

Nach dieser Statistik betrug der durchschnittliche Bruttostundenverdienst (ohne Zuschläge für Schicht-, Nacht- oder Mehrarbeit) im Berichtsjahr in Westdeutschland 15,10 €, in Ostdeutschland 10,50 €. Die Streuung zwischen den einzelnen Branchen ist allerdings erheblich. Die niedrigsten Stundenlöhne wurden im ostdeutschen Gastgewerbe (6,70 €), die höchsten bei den westdeutschen EDV-Dienstleistern (21,30 €) gezahlt.

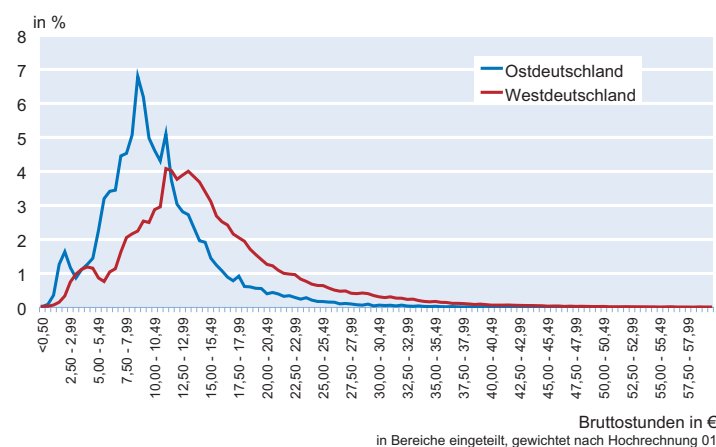
Die Verteilung der Bruttostundenverdienste über alle Beschäftigten (hochgerechnete Werte) ist in Abbildung 1 wiedergegeben. Auffällig (aber nicht überraschend) ist die im Vergleich zu Westdeutschland deutlich nach links verschobene Einkommensverteilung in Ostdeutschland. Zudem ist die Streuung der Stundenverdienste in den neuen Ländern deutlich schwächer ausgeprägt als in Westdeutschland, was vor allem an geringen Besatzziffern in den oberen Ge-

haltsgruppen liegt. Überdies zeigt die Graphik recht deutlich den Anteil der Geringverdiener an allen erfassten Lohn- und Gehaltsbeziehern: Unter 6,50 € je Stunde verdienen in Ost- bzw. Westdeutschland 18,1 bzw. 8,5%. Einen Stundenlohnsatz von weniger als 7,50 € erhalten in den neuen Ländern sogar 26% aller erfassten Beschäftigten (Westdeutschland: 11,3%). In absoluten Zahlen ausgedrückt sind dies 342,6 (492,1) Tsd. Arbeitnehmer in Ostdeutschland und 1 381,7 (1 831,6) Tsd. Beschäftigte in Westdeutschland (Angaben für einen Lohn unter 6,50/7,50 €).

Die Frage ist nun, welche Beschäftigungswirkungen die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns hätte. Da dies für die Arbeitgeber die Kosten des Arbeitseinsatzes erhöhen würde, ist zumindest mittel- und langfristig mit Ausweichreaktionen zu rechnen:

- Rationalisierung der Produktion durch Substitution von Arbeit durch Kapital: So können beispielsweise bestimmte Wachdienstleistungen durch elek-

Abb. 1
Bruttostundenlöhne/-gehälter in Ost- und Westdeutschland



* Dr. Joachim Ragnitz ist Leiter der Abteilung Strukturökonomie am Institut für Wirtschaftsforschung Halle. Prof. Dr. Marcel Thum ist Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2007); Berechnungen der Autoren.

tronische Überwachungssysteme erbracht werden. Serviceschalter werden durch Infoterminals ersetzt etc. In diesen Fällen verliert zumindest ein Teil der bisherigen Geringverdiener ihren Arbeitsplatz.

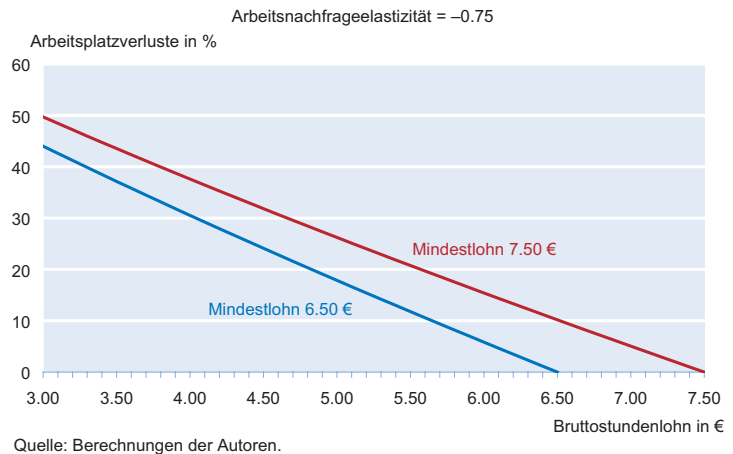
- Erhöhung der Absatzpreise mit dem Ziel einer Überwälzung der gestiegenen Arbeitskosten: Reagieren die Konsumenten auf die Preiserhöhung mit Nachfrageeinschränkungen, so würde die Beschäftigung zurückgehen. Wie stark der Nachfragerückgang in den einzelnen Branchen ausfällt, ist vor allem von den bestehenden Substitutionsmöglichkeiten abhängig (z.B. durch Importe oder durch Eigenleistung).
- Ausweichen in Schwarzarbeit: Die Einführung eines Mindestlohns kann zur Zunahme der Schattenwirtschaft führen, wenn Arbeitnehmer ihre Beschäftigung verlieren oder die Nachfrager der entsprechenden Leistungen nicht bereit sind, höhere Absatzpreise hinzunehmen. In diesem Fall würde der Mindestlohn unterlaufen.
- Flucht in die Selbständigkeit: Da der Mindestlohn nur für abhängig Beschäftigte gilt, kann der Mindestlohn umgangen werden, wenn Angestellte in die Selbständigkeit wechseln. Gerade bei einzelnen Dienstleistungen ist diese Ausweichreaktion zu erwarten.

Hieraus folgt, dass Lohnerhöhungen, die nicht durch entsprechende Produktivitätssteigerungen gedeckt sind, in der Regel negative Auswirkungen auf die Beschäftigtenzahl haben werden. Wie hoch diese sein werden, ist allerdings in der öffentlichen Diskussion strittig.

Im Folgenden wird zunächst ein möglicher Mindestlohn von 7,50 € je Stunde zugrunde gelegt. In einer ganzen Reihe von Wirtschaftszweigen verdient ein nicht unbeträchtlicher Anteil von Arbeitnehmern weniger als diesen Betrag. Besonders stark verbreitet sind niedrigere Löhne dabei im Wirtschaftsbereich Zeitarbeit, Personalvermittlung, Detekteien, Schutzdienste sowie im Gastgewerbe. So erhalten in Ostdeutschland rund 70% aller Beschäftigten dieser Branchen einen Lohnsatz unter 7,50 € je Stunde. Auch im Ernährungs- und im Textilgewerbe sind Löhne unterhalb dieser Grenze weit verbreitet, insbesondere wieder in den neuen Ländern. Dies hat wohl vor allem damit zu tun, dass in diesen Branchen überwiegend kleinere Betriebe tätig sind, die typischerweise niedrigere Löhne zahlen. Differenziert man nach Berufsgruppen, so sind Löhne unter 7,50 € je Stunde vor allem bei Reinigungskräften, in hauswirtschaftlichen Berufen, bei Wachpersonal sowie bei Verkäufern häufig anzutreffen.

Darüber hinaus werden die vorgestellten Rechnungen auch für einen Mindestlohn von 6,50 € je Stunde durchgeführt.

Abb. 2
Rückgang der Arbeitsnachfrage in Abhängigkeit vom bisherigen Bruttolohn



Auch hier sind niedrige Löhne insbesondere in den oben genannten Branchen bzw. Berufsgruppen weit verbreitet; immerhin die Hälfte der Beschäftigten im ostdeutschen Gastgewerbe oder im Bereich Detekteien/Schutzdienste erhält höchstens einen Lohn in dieser Höhe.

Empirische Schätzungen deuten auf eine negative Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage in einer Größenordnung von rund 0,75 hin. Beispielsweise schätzen Zimmermann und Bauer (1997) die Elastizität bei Geringqualifizierten auf -0,85. Riphahn, Thalmaier und Zimmermann (1999) halten für den Niedriglohnsektor in Deutschland eine Elastizität von -0,6 für das plausibelste Szenario.¹ Eine Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage von -0,75 bedeutet, dass bei einer 1%igen Lohnerhöhung die Beschäftigung um 0,75% zurückgeht. Je weiter der bisher gezahlte Lohn für eine bestimmte Tätigkeit vom neuen Mindestlohn entfernt ist, desto größer ist die prozentuale Lohnerhöhung und desto stärker ist damit der Anteil verdrängter Jobs. Abbildung 2 zeigt für Mindestlöhne von 7,50 Euro und 6,50 €, wie viel Prozent der Arbeitsplätze in jeder Bruttolohnkategorie wegfallen würden. Ein Unternehmer, der bisher einen Stundenlohn von 7 € zahlte, muss bei einem Mindestlohn von 7,50 € den Bruttolohn nur um 7% erhöhen.² Entsprechend fällt auch der Arbeitsplatzverlust mit 5% relativ moderat aus. Eine Branche, die 5 € brutto zahlt, erfährt dagegen eine Steigerung des Bruttolohns um 50%; eine solche Lohnsteigerung übersetzt sich bei einer Arbeitsnachfrageelastizität von -0,75 in Arbeitsplatzverluste in Höhe von rund 26%.

Geht man von der Gültigkeit der Arbeitsnachfrageelastizität über alle Segmente des Arbeitsmarktes hinweg aus, so

¹ Für einen Überblick zu Lohnelastizitäten der Arbeitsnachfrage siehe Sinn et al. (2002, Tab. 3.3).

² Für die Reaktion der Arbeitsnachfrage ist genau genommen die Erhöhung der Arbeitskosten relevant. Da jedoch in der zugrunde liegende Statistik keine Informationen über die Lohnnebenkosten verfügbar sind, werden näherungsweise die Bruttolöhne verwendet.

Tab. 1
Kumulierte Beschäftigungsverluste in den einzelnen Segmenten des Arbeitsmarktes bei Einführung eines Mindestlohns von 7,50 Euro/Stunde

Aktueller Bruttolohn	Ostdeutschland	Westdeutschland	Deutschland
Euro	Personen	Personen	in %
< 3,00	- 52 926	- 131 881	- 59,5
< 3,50	- 60 568	- 206 136	- 54,9
< 4,00	- 69 103	- 279 948	- 50,6
< 4,50	- 77 384	- 347 071	- 46,8
< 5,00	- 85 306	- 401 511	- 43,4
< 5,50	- 95 343	- 434 631	- 40,6
< 6,00	- 106 281	- 457 044	- 37,8
< 6,50	- 114 532	- 478 719	- 34,4
< 7,00	- 119 484	- 492 771	- 31,0
< 7,50	- 121 600	- 499 424	- 26,7

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Autoren.

würde die Einführung eines Mindestlohns von 7,50 € zu einer Reduktion der Beschäftigung im Niedriglohnbereich um 621 000 Personen (26,7%) führen, wobei die prozentualen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland gering sind. Bezogen auf die Gesamtzahl der erfassten Beschäftigten (18 Millionen) entspräche dies einer Verringerung der Beschäftigtenzahlen um 3% in Westdeutschland und immerhin 6,4% in Ostdeutschland. Arbeitsplätze für Bezieher sehr niedriger Löhne würden allerdings überproportional zurückgehen (vgl. Tab. 1); so würde beispielsweise die Zahl der Beschäftigungsmöglichkeiten mit einem Stundenlohn von weniger als 4 € um insgesamt 50% abnehmen. Dies beträfe in den untersuchten Wirtschaftsbereichen immerhin 350 000 Arbeitnehmer. Auch von diesem Stellenabbau wäre Ostdeutschland überproportional betroffen.

Bei einem Mindestlohn von 6,50 € wären die Beschäftigungsverluste zwar geringer, beliefen sich aber auch auf 465 000 Personen (Ostdeutschland: 88,7 Tsd. Personen, Westdeutschland: 376,4 Tsd. Personen). Dies entspräche

einem Rückgang der Beschäftigung im Niedriglohnsegment um 27%. Bezogen auf die Gesamtzahl der erfassten Beschäftigten belief sich der Verlust an Arbeitsplätzen auf 2,6%; in Ostdeutschland wären es allerdings wegen der größeren Bedeutung des Niedriglohnsektors für die Gesamtbeschäftigung rund 4,7%.

Für sich genommen, führt die Einführung von Mindestlöhnen natürlich zu Einkommengewinnen jener Personen, die ihren Arbeitsplatz behalten. Diese belaufen sich auf schätzungsweise 1,2 Mrd. € (Mindestlohn von 6,50 €) bzw. 1,8 Mrd. € (Mindestlohn von 7,50 €) jährlich. Gemessen an der gesamten Lohn- und Gehaltssumme in Deutschland sind das aber verschwindend

geringe Beträge (0,1 bzw. 0,16% der insgesamt erzielten Arbeitnehmerentgelte). Außerdem darf nicht übersehen werden, dass es sich bei diesen Einkommenszuwächsen um eine Umverteilung von Arbeitgeber- zu Arbeitnehmer-einkommen handelt und somit gesamtwirtschaftlich keine Kaufkraftgewinne daraus erwachsen. Als ein Instrument zur Steigerung der Binnennachfrage sind Mindestlöhne daher ungeeignet.

Die Warnung vor möglichen Stellenverlusten durch einen Mindestlohn darf dennoch nicht als Aufforderung zur Kapitulation des Sozialstaats vor den Problemen im Niedriglohnsektor verstanden werden. Der Anspruch, möglichst allen Bürgern durch Erwerbsarbeit ein ausreichendes Einkommen zu verschaffen, ist durchaus gerechtfertigt. Nur birgt das Instrument des Mindestlohnes die Gefahr, dass die Einkommenserhöhung für einige Arbeitnehmer mit Arbeitsplatzverlusten anderer Geringverdiener teuer erkauft wird. Der Anspruch an den Sozialstaat ließe sich viel eher durch geeignete Kombilohnmodelle realisieren.

Literatur

Riphahn, R., A. Thalmaier und K.F. Zimmermann (1999), *Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte*, IZA Research Report No. 2, Bonn.
 Sinn, H.-W., Chr. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002), »Aktivierende Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum«, *ifo Schnelldienst* 55(9), Sonderausgabe.
 Statistisches Bundesamt (2007), *Gehalts- und Lohnstrukturerhebung 2001*, Scientific Use File, Wiesbaden.
 Zimmermann, K.F. und Th. Bauer (1997), »Integrating the East: The Labor Market Effects of Immigration«, in: S.W. Black (Hrsg.), *Europe's Economy Looks East – Implications for the EU and Germany*, Cambridge University Press, Cambridge UK, 269–306.

Tab. 2
Kumulierte Beschäftigungsverluste in den einzelnen Segmenten des Arbeitsmarktes bei Einführung eines Mindestlohns von 6,50 Euro/Stunde

Aktueller Bruttolohn	Beschäftigte Ost	Beschäftigte West	Deutschland
Euro	Personen	Personen	in %
< 3,00	- 49 166	- 121 415	- 55,0
< 3,50	- 55 815	- 186 026	- 49,7
< 4,00	- 62 932	- 247 573	- 45,0
< 4,50	- 69 446	- 300 377	- 40,8
< 5,00	- 75 172	- 339 721	- 37,0
< 5,50	- 81 501	- 360 606	- 33,9
< 6,00	- 86 820	- 371 503	- 30,8
< 6,50	- 88 691	- 376 420	- 27,0

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Autoren.

Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen des Bürgergeldkonzepts von Dieter Althaus

36

Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer*

Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer, Finanzwissenschaftliches Institut an der Universität zu Köln, analysieren die Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen des Grundeinkommenskonzepts von Dieter Althaus.

Ein hohes Beschäftigungsniveau gehört zu den wichtigsten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen. Gleichwohl leiden viele der großen kontinentaleuropäischen Volkswirtschaften und insbesondere Deutschland seit mehr als drei Jahrzehnten unter steigender Massenarbeitslosigkeit. Unzulänglichkeiten des Steuer- und Transfersystems werden hierbei neben Rigiditäten des Arbeitsmarktes als Hauptursachen für die hohe Arbeitslosigkeit gesehen. Aus diesem Grund werden in Deutschland neben arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen immer wieder auch finanzpolitische Instrumente zur Reform des komplexen Steuer- und Transfersystems mit dem Ziel der Steigerung von Beschäftigung und Wirtschaftswachstum vorgeschlagen.

Ein derzeit viel diskutierter Ansatzpunkt ist die Einführung eines Grundeinkommens, das allen Bürgern unabhängig von ihren sonstigen persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen ausgezahlt wird. Ein solches Grundeinkommen oder »Bürgergeld« ersetzt dabei die wichtigsten Transferleistungen des Sozialsystems und wird dadurch (mehr oder weniger) finanzierbar, dass die entsprechenden Sozialversicherungsbeiträge wegfallen können. Einen solchen Vorschlag hat der thüringische Ministerpräsident Althaus vor kurzem entwickelt. Er kombiniert die Einführung eines monatlichen Grundeinkommens von 800 € mit einer Gesundheitsprämie von 200 € pro Kopf und einem einheitlichen Steuersatz von 25% auf alle Einkommen über 1 600 €, wobei das Bürgergeld halbiert wird. Darunter wird das Einkommen zur Hälfte angerechnet.¹

Für das Althaus-Konzept liegt bisher zum einen nur eine grobe Abschätzung der Auswirkungen aufgrund von aggregierten Zahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung² und zum anderen eine statische Mikrosimulationsrechnung unter der Annahme, dass keine Verhaltens-

anpassung erfolgt, vor.³ Deshalb führen wir in diesem Beitrag eine mikrodatenbasierte Analyse mit dem Mikrosimulationsmodell FiFoSiM unter der Berücksichtigung möglicher Verhaltensanpassungen der Individuen durch und präsentieren in diesem Papier die Ergebnisse. Darüber hinaus analysieren wir auch die Verteilungswirkungen des Reformvorschlags.

Modellierung des Althaus-Konzepts

Im Folgenden werden die Ausgestaltungsmerkmale des Bürgergeldkonzepts von Althaus kurz vorgestellt.⁴ Jeder Bürger erhält nach seinem 18. Lebensjahr Anspruch auf ein Bürgergeld in Höhe von monatlich 800 €, das nach Abzug einer Gesundheits- und Pflegeprämie in Höhe von maximal 200 € monatlich das soziokulturelle Existenzminimum abdeckt.

* Prof. Dr. Clemens Fuest leitet das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Andreas Peichl und Thilo Schaefer sind dort wissenschaftliche Mitarbeiter.

¹ Es gibt verschiedene andere Bürgergeldvorschläge für Deutschland, so beispielsweise das Konzept von Mitschke (2004), der einen Bürgergeldvorschlag mit einer grundlegenden Reform des Einkommensteuer- und Transfersystems kombiniert. Der Vorschlag wird in mit dem Mikrosimulations- und CGE-Modell FiFoSiM hinsichtlich seiner Aufkommens-, Wachstums- und Beschäftigungswirkungen untersucht. Nach den Simulationsergebnissen würde die Umsetzung des kombinierten Einkommensteuer- und Bürgergeldvorschlags bei Kosten von gut 18 Mrd. € zu einem leichten Anstieg der Beschäftigung in Höhe von etwa 400 000 Arbeitsplätzen und zu einem zusätzlichen Wachstum von etwa 1,2% führen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die positiven Effekte ausschließlich durch die Reform des Einkommensteuersystems getrieben werden, während der Bürgergeldvorschlag, isoliert betrachtet, insbesondere zu stark negativen Arbeitsangebotseffekten führt.

² Vgl. Straubhaar et al (2007).

³ Vgl. Opielka und Strengmann-Kuhn (2007). Der Verzicht auf die Modellierung von Verhaltensanpassungen wird im gleichen Band von Spermann (2007) bereits kritisiert.

⁴ Die Ausgestaltungsparameter sind der Website <http://www.d-althaus.de/index.php?id=52> entnommen.

Der Spitzensteuersatz liegt bei 50%. Jeder zusätzlich eingenommene Euro wird unabhängig von der Einkunftsart versteuert. Alternativ kann ein Steuersatz von 25% (flat rate tax) gewählt werden. Dann allerdings wird das Bürgergeld um die Hälfte gekürzt (»kleines Bürgergeld«). Ab einem Einkommen von 1 600 € brutto im Monat ist diese Variante aus halbiertem Bürgergeld und halbiertem Steuersatz günstiger. Statt des im geltenden Steuerrecht gewährten Grundfreibetrags wird das halbierte Bürgergeld mit der Steuerschuld verrechnet (Formel: Steuerschuld = 0,25 * Einkommen – 400 €). Die Folge ist ein indirekt progressiver Tarif mit steigendem Durchschnittssteuersatz.

Für Personen mit einem Einkommen unter 1 600 € brutto im Monat ist das »große Bürgergeld« die günstigere Variante. Sie bekommen vom Finanzamt einen Bürgergeldbetrag nach der Formel Bürgergeld = 800 € minus 0,5 * Einkommen ausbezahlt, d.h. die Transferentzugsrate beträgt 50%.

Für Kinder bis zum vollendeten 18. Lebensjahr erhalten die Eltern ein Bürgergeld von 500 €. Auch in diesem Betrag ist eine Gesundheitsprämie von 200 € enthalten.

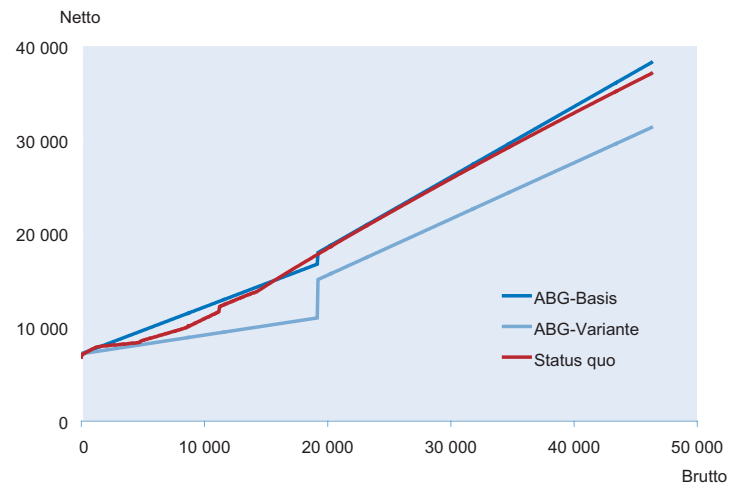
Ab dem 67. Lebensjahr gibt es eine Bürgergeldrente. Sie beträgt auch 800 € monatlich abzüglich der Gesundheits- und Pflegeprämie. Das Konzept beinhaltet auch einen Bestands- und Vertrauensschutz für alle erworbenen Rentenansprüche. Er wird durch eine Rentenzulage finanziert. Diese beginnt nicht erst ab dem 67. Lebensjahr. Die Bürgergeldrente wird um eine Zusatzrente ergänzt. Sie kann maximal die Höhe des Netto-Bürgergeldes (600 €) plus Gesundheitsprämie betragen. Anders als bei der Rentenzulage wird die Zusatzrente erst ab dem 67. Lebensjahr ausbezahlt und ermöglicht – je nach Dauer und Entlohnung der Beschäftigung – eine maximale Rente von monatlich 1 400 €.

Menschen in besonderen Lebenslagen (z.B. Behinderte, Alleinerziehende), für deren Bedarf das »große« Bürgergeld allein nicht ausreicht, können einen Bürgergeldzuschuss beantragen. Dieser ist jedoch nicht mehr bedingungslos und muss im Einzelfall geprüft werden.

Zur weiteren Finanzierung des Konzeptes unterstellen wir, dass die Arbeitgeber eine Steuer in Höhe ihrer bisherigen Beiträge zu den Sozialversicherungen zahlen. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, dass die Arbeitskosten unverändert bleiben.⁵

Darüber hinaus berechnen wir zusätzlich zu der oben beschriebenen Basisvariante eine Alternativvariante mit einer

Darstellung des Vorschlags für einen Singlehaushalt



Quelle: Berechnungen der Autoren.

Transferentzugsrate (bzw. Steuersatz) von 80% (»großes Bürgergeld«) bzw. 40% (»kleines Bürgergeld«).

Das Nettoeinkommen eines Singlehaushalts bei unterschiedlichen Bruttoeinkommen in beiden Bürgergeld-Varianten im Vergleich zum Status quo wird in der Abbildung dargestellt.

Modellbeschreibung und Datenbasis

Mittlerweile existieren mehrere Steuer-Transfer-Simulationsmodelle für Deutschland.⁶ Eine Besonderheit des hier verwendeten Simulationsmodells FiFoSiM⁷ ist die Konstruktion einer dualen Datengrundlage unter der Verwendung zweier Mikrodatensätze. Zum einen wird eine 10%-Stichprobe der Lohn- und Einkommensteuerstatistik von 1998 (FAST98) verwendet und zum anderen das Sozioökonomische Panel (SOEP). Durch die simultane Verwendung beider Datenquellen können fehlende Werte oder Variablen in einer Datenquelle durch Informationen aus der anderen Datenquelle ergänzt werden.

Die Nachbildung des Steuersystems wird mit der Technik der Mikrosimulation vollzogen.⁸ Dazu wird im statischen

⁵ Opielka und Strengmann-Kuhn (2007) nehmen an, dass die Arbeitgeberbeiträge den Arbeitnehmern als zusätzlicher Lohn ausbezahlt werden.

⁶ Vgl. Peichl (2005) oder Wagenhals (2004), die einen Überblick über Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodelle für Deutschland geben. Diese unterscheiden sich bezüglich der Schätzung von Aufkommenseffekten häufig nur in programmiertechnischen Details, da der Gestaltungsspielraum aufgrund des vorgegebenen gesetzlichen Rahmens begrenzt ist. Größere Unterschiede zwischen den Modellen ergeben sich insbesondere bei der Modellierung von Verhaltensreaktionen.

⁷ Das Modell FiFoSiM wird in Fuest et al. (2005) bzw. Peichl und Schaefer (2006) ausführlich dokumentiert.

⁸ Vgl. Spahn et al. (1992) für eine Einführung in die Technik der Mikrosimulation. Die Simulation einzelner Mikroeinheiten mit ihren individuellen Strukturinformationen ermöglicht eine detaillierte Abbildung der komplexen sozioökonomischen, rechtlichen und institutionellen Zusammenhänge des Steuer- und Transfersystems und somit eine Evaluation persönlich differenzierten Verhaltens.

Tab. 1
Arbeitsangebotseffekte in Vollzeitstellen

	Paar (M)	Paar (F)	Single (M)	Single (F)	Summe
Partizipationseffekt					
ABG-Basis	49 049	- 148 695	50 659	- 546 509	- 595 496
ABG-Variante	- 300 255	- 246 349	- 233 238	- 899 772	- 1 679 614
Stundeneffekt					
ABG-Basis	- 20 621	- 59 149	- 7 262	- 126 017	- 213 049
ABG-Variante	- 53 107	- 102 045	- 71 855	- 244 436	- 471 443
Gesamteffekt					
ABG-Basis	28 428	- 207 844	43 397	- 672 526	- 808 545
ABG-Variante	- 353 362	- 348 394	- 305 093	- 1 144 208	- 2 151 057

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Mikrosimulationsmodul des deutschen Steuer- und Transfersystems von FiFoSiM die individuelle Einkommensteuerschuld unter Berücksichtigung von Freibeträgen, Anrechnungspauschalen, Sonderausgaben sowie Abzugsbeträgen für außergewöhnliche Belastungen und sonstige Private aufwendungen für jeden Fall der Stichprobe berechnet. Anschließend werden die Ergebnisse mit den durch die Fortschreibung angepassten Fallgewichten multipliziert und damit auf die Gesamtpopulation hochgerechnet. Genauso werden für jede betrachtete Reformvariante die individuell zu leistenden Einkommensteuerzahlungen und die Nettoeinkommen der Steuerpflichtigen ermittelt. Auf diese Weise können sowohl die Gesamteffekte als auch die Auswirkungen auf jeden einzelnen Steuerfall analysiert werden.

Um die Effekte auf das Arbeitsangebot zu simulieren, verwenden wir ein diskretes Haushaltsnutzen-Modell in Anlehnung an Van Soest (1995). Dabei handelt es sich um ein statisches strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell, das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder als diskretes Problem der Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl von möglichen Arbeitszeiten betrachtet. Die Ehepartner treffen ihre Arbeitsangebotsentscheidung gemeinsam; somit können sowohl Wirkungen auf das Arbeitsangebot der Frau als auch auf das des Mannes simuliert werden. Die Verwendung von jeweils sieben diskreten Arbeitszeitkategorien für Männer und Frauen (0, 8, 16, ... 48) führt zu impliziten Mindestarbeitszeiten von acht Stunden pro Woche.

Wirkungsanalyse

Beschäftigungswirkungen

Die Berechnungen der Beschäftigungswirkungen in dieser Studie konzentrieren sich auf die Auswirkungen eines Bürgergeldes auf das *Arbeitsangebot*.⁹ Damit dieses Arbeitsangebot sich tatsächlich in höherer Beschäftigung niederschlägt, müssen auch genug Arbeitsplätze vorhanden sein.

Wenn Arbeitslosigkeit auf mangelnde Arbeitsnachfrage in Folge rigider Löhne zurückzuführen ist, können positive Beschäftigungseffekte nur dadurch erreicht werden, dass die Arbeitskosten gesenkt werden und die Unternehmen ihre Nachfrage nach Arbeitskräften ausdehnen.

Die Arbeitsangebotseffekte werden in Tabelle 1 dargestellt. Die Werte in Tabelle 1 geben die gesamten Arbeitsangebotsreaktionen umgerechnet in Vollzeitäquivalente an. Dieser Gesamteffekt setzt sich aus zwei Teileffekten zusammen. Das ist erstens der Partizipationseffekt. Hier geht es darum, wie viele Personen (umgerechnet in Vollzeitäquivalente) von Nicht-Erwerbstätigkeit bzw. Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit wechseln. Der zweite Teileffekt ist der Stundeneffekt. Er beinhaltet die Veränderungen in der Arbeitszeit bisher Beschäftigter (Wechsel von Teilzeit in Vollzeit bzw. umgekehrt). Zu beachten ist hierbei weiterhin, dass durch die im Arbeitsangebotsmodell verwendeten diskreten Arbeitszeitkategorien eine Erwerbstätigkeit von mindestens acht Wochenstunden angenommen wird.

Der Stundeneffekt der bisher Beschäftigten ist für alle Gruppen in beiden Varianten negativ. Der Partizipationseffekt ist lediglich für Männer in der Basisvariante (schwach) positiv, für Frauen jedoch (stark) negativ. Gerade bei Single-Frauen fallen die stark negativen Effekte auf. Dies lässt sich mit vergleichsweise niedrigen Stundenlöhnen und höherem Anteil an Teilzeitarbeit erklären. In der Summe führen beide Varianten zu stark negativen Arbeitsangebotsanreizen. Dies überrascht kaum, weil das hier betrachtete Bürgergeldkonzept als eine ausgeweitete Grundsicherung konzipiert ist, die den Betroffenen in erster Linie ein höheres Einkommen bei Nicht-Erwerbstätigkeit ermöglicht.¹⁰ Die gegenüber dem Status quo reduzierte Transferentzugsrate kann dies nicht ausgleichen. Insgesamt wird die Option, nicht bzw. wenig zu arbeiten, deutlich attraktiver. Im Fall einer höheren Transferentzugsrate bzw. Grenzbelastung (ABG-Variante) sinken die Anreize zur Arbeitsaufnahme noch weiter, was zu noch stärker negativen Arbeitsangebotseffekten führt.

⁹ In diesem Modul wird von kompetitiven Arbeitsmärkten ausgegangen, d.h. es wird von Rigiditäten auf Seiten der Arbeitsnachfrage abstrahiert.

¹⁰ Die Analyse des Vorschlags von Mitschke (2004) führt zu vergleichbaren Arbeitsangebotseffekten (vgl. Fuest et al. 2006).

Finanzierungswirkungen

In Tabelle 2 werden die Finanzierungswirkungen der beiden Bürgergeldvarianten, also ihre Auswirkungen auf das Staatsbudget, vor und nach Arbeitsangebotseffekten präsentiert.¹¹

Die Kosten setzen sich zusammen aus dem eigentlichen Bürgergeld, der Gesundheitsprämie und der Rentenzulage, die Einnahmen jeweils aus Einkommensteuer und der Arbeitgebersteuer.¹²

Insgesamt ergibt sich für die Basisvariante eine Finanzierungslücke von 187,9 Mrd. € vor bzw. 201 Mrd. € nach Arbeitsangebotsreaktionen. Für die fiskalisch günstiger ausgestaltete Alternativvariante ergibt sich ein Finanzierungsüberschuss von 42,7 Mrd. € ohne die Berücksichtigung von Anpassungsreaktionen. Deren Wichtigkeit wird jedoch deutlich, wenn man diese mit einbezieht und zu einer Finanzierungslücke in Höhe von 25,1 Mrd. € kommt.

Verteilungswirkungen

Zur Analyse der Verteilungswirkungen der verschiedenen Szenarien berechnen wir zunächst verschiedene Verteilungs-

¹¹ Die simulierten Werte ohne Arbeitsangebotsreaktionen sind mit denen von Opielka und Strengmann-Kuhn (2007) vergleichbar, wenn auch unsere Werte etwas schlechter für das Bürgergeldkonzept ausfallen. Die Gründe für unterschiedliche Ergebnisse zwischen Simulationsmodellen können unterschiedlicher Natur sein: unterschiedliche Datenquellen, unterschiedlicher Detaillierungsgrad der Modellierung, unterschiedliche Annahmen. Da die Studie von Opielka und Strengmann-Kuhn (2007) keine detaillierte Modellbeschreibung enthält, können über die Gründe für die Abweichungen keine stichhaltigen Aussagen getroffen werden.

¹² Zusätzliches Einsparpotential gibt es bei steuerfinanzierten Sozialleistungen, die ganz oder teilweise wegfallen können. Diese Einsparungen müssen jedoch die wegfallenden Einnahmen aus der bisherigen Einkommensteuer kompensieren. Aus Gründen der Vergleichbarkeit unterstellen wir das gleiche Einsparvolumen wie Opielka und Strengmann-Kuhn (2007) und unterstellen ebenfalls, dass dieses Einsparvolumen von rund 200 Mrd. € dem Einkommensteueraufkommen entspricht.

Tab. 3
Verteilungswirkungen (Veränderung in %)

Dezile	ABG-Basis		ABG-Variante	
	vor AA	nach AA	vor AA	nach AA
1	179,65	229,88	168,55	187,57
2	16,91	27,96	8,58	13,35
3	21,19	25,65	9,96	11,92
4	18,70	21,17	6,57	7,04
5	13,31	14,27	0,92	- 1,05
6	9,22	9,24	- 6,51	- 7,67
7	4,54	5,04	- 14,69	- 15,12
8	2,42	3,10	- 15,38	- 17,01
9	1,11	5,21	- 15,88	- 15,36
10	4,36	7,18	- 14,13	- 13,12
Gini	- 8,35	- 7,65	- 11,06	- 9,36
Ps	- 8,95	- 8,41	- 11,71	- 10,31
Gewinner	77,61	81,96	35,16	44,37
gleich	0,09	0,05	0,07	0,06
Verlierer	22,29	17,99	64,77	55,57

Quelle: Berechnungen der Autoren.

maße auf Basis eines äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens.¹³ Zur Analyse von Ungleichheit berechnen wir den Gini-Koeffizienten, zur Messung von Polarisierung¹⁴ das Maß von Schmidt (2004).

Die Verteilungswirkungen der beiden Varianten sind in Tabelle 3 dargestellt.¹⁵

Beide Varianten reduzieren die Ungleichheit und Polarisierung der Einkommensverteilung, da die unteren Einkommenschichten von diesem Reformvorschlag deutlich stärker pro-

¹³ Wir verwenden die sog. neue OECD-Skala, nach der der Haushaltsvorstand mit einem Gewichtungsfaktor von 1, Haushaltsmitglieder über 14 Jahren mit 0,5, unter 14 mit 0,3 gewichtet werden. Das Nettoeinkommen eines Haushalts wird durch den so ermittelten Äquivalenzfaktor dividiert, um das äquivalenzgewichtete Haushaltseinkommen zu bestimmen.

¹⁴ Unter Polarisierung versteht man i.A. das Auftreten von Gegensätzen. Eine steigende Einkommenspolarisation beschreibt das Phänomen der »declining middle class« mit der Folge einer sich weiter öffnenden Schere zwischen arm und reich, d.h. der Anteil der Personen mit mittleren Einkommen nimmt ab, während die Anteile der Armen und Reichen jeweils steigen.

¹⁵ Bei der Beurteilung der Verteilungswirkungen ist zu beachten, dass zum die Finanzierungslücken zusätzliche Finanzierungsmaßnahmen erfordern, die wiederum eigene Verteilungsmaßnahmen bedingen.

Tab. 2
Kostenwirkungen (in Mrd. €)

	ABG-Basis		ABG-Variante	
	vor Arbeitsangebotseffekt (AA)t	nach Arbeitsangebotseffekt (AA)	vor Arbeitsangebotseffekt (AA)	nach Arbeitsangebotseffekt (AA)
Kosten				
Bürgergeld	425,6	430,8	425,6	429,3
Rentenzulage	101,2	101,2	101,2	101,2
Gesundheitsprämie	202,0	202,0	202,0	202,0
Summe I	728,8	734,0	728,8	732,5
Einnahmen				
Einkommensteuer	380,9	374,7	611,4	553,8
Arbeitgebersteuer	160,1	158,3	160,1	153,6
Summe II	540,9	533,0	771,5	707,4
Saldo	- 187,9	- 201,0	+ 42,7	- 25,1

Quelle: Berechnungen der Autoren.

fitieren als die höheren Dezile. Während in der Basisvariante noch die meisten Haushalte gewinnen, so ist in der Alternativvariante die Anzahl der Gewinner kleiner als die der Verlierer. Gemeinsam mit den Verlusten für die höchsten Einkommensdezile dürfte dies zur Folge haben, dass ein solcher Reformvorschlag im politischen Prozess keine Mehrheiten finden würde.

Zusammenfassung

Das vorgeschlagene Bürgergeldkonzept führt nicht zu einer Entlastung des Arbeitsmarkts. Durch das Grundeinkommen, das alle (erwachsenen) Staatsbürger unabhängig von etwaigen Erwerbseinkünften erhalten, wird die Option, nicht bzw. weniger zu arbeiten, attraktiver als im geltenden Steuersystem. Personen, die derzeit ein niedriges Einkommen erzielen, können im Althaus-Konzept weniger oder nicht mehr arbeiten, ohne dabei deutlich Einkommenseinbußen hinnehmen zu müssen. Hinzu kommt, dass die Umsetzung des Konzepts einen hohen finanziellen Aufwand erfordert: Der Finanzierungsbedarf liegt bei über 70 Mrd. € in der Basisvariante. Erst durch die von uns berechnete Variante mit höherer Transferentzugsrate und höherem Steuersatz wird das Bürgergeld finanzierbar. Dann allerdings fallen die Arbeitsangebotseffekte nochmals deutlich negativer aus, da die Anreize zu arbeiten sich zusätzlich verschlechtern. Zudem würde durch diese Variante mit dem höheren Steuersatz der Mittelstand, also die Steuerzahler im Bereich der höheren mittleren Einkommen, stärker belastet, was die politische Durchsetzbarkeit erschweren dürfte. Andere Untersuchungen belegen vergleichbar ungünstige Auswirkungen ähnlicher Grundeinkommensvorschläge (vgl. Fuest et al. 2006). Auch die Erfahrungen in anderen Ländern sprechen gegen solche Konzepte. So wurden bereits zu Beginn der 1970er Jahre in den USA Experimente zur Einführung eines Grundeinkommens durchgeführt (vgl. z.B. Burtless und Greenberg 1983). Hierbei zeigten sich deutlich negative Arbeitsangebots- und Anreizwirkungen, so dass von diesen Konzepten Abstand genommen und mit dem Earned Income Tax Credit (EITC) bereits 1975 eine Kombilohnvariante eingeführt wurde.

Kombilohnmodelle stellen eine sinnvolle Alternative zu der bedingungslosen Zahlung eines Grundeinkommens für alle dar.¹⁶ Bei Kombilöhnen wird eine staatliche Unterstützungsleistung nur dann gewährt, wenn tatsächlich eine Beschäftigung aufgenommen wird. Das hat zwei Vorteile. Erstens werden stärkere Anreize zur Arbeitsaufnahme geschaffen, denn der Einkommensabstand zwischen Erwerbslosigkeit und Arbeitseinkommen vergrößert sich. Zweitens ist der Empfängerkreis deutlich kleiner – Transfers erhält nur,

wer arbeitet. Die Folge ist, dass Kombilohnmodelle einfacher finanzierbar sind, da weniger Arbeitslose voll finanziert werden müssen und stattdessen bei Kombilohnempfängern nur eine Teilleistung gezahlt wird (vgl. Fuest und Peichl 2007). Voraussetzung ist auch bei diesen Ansätzen, dass entsprechende Arbeit zu niedrigen Einkommen nachgefragt wird.

Literatur

- Burtless, G. und D. Greenberg (1983), »Measuring the Impact of NIT Experiments on Work Effort«. *Industrial and Labor Relations Review* 36, 592–605.
- Fuest, C., S. Heilmann, A. Peichl, T. Schaefer und C. Bergs, (2006), *Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Reform des Steuer- und Transfersystems nach dem Bürgergeld-Vorschlag von Joachim Mitschke*, FiFo-Bericht 08-2006.
- Fuest, C. und A. Peichl (2007), »Grundeinkommen versus Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis«, Diskussionspapier, Universität zu Köln.
- Fuest, C., A. Peichl und T. Schaefer (2005), »Dokumentation FiFoSiM: Integriertes Steuer-Transfer-Mikrosimulations- und CGE-Modell«, *Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge* Nr. 05-03.
- Fuest, C., A. Peichl und T. Schaefer (2007), »Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen von Kombilohnmodellen«. *Wirtschaftsdienst* 87, 226–231.
- ifo Schnelldienst (2007), *Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich*. Sonderausgabe 4.
- Mitschke, J. (2004), *Erneuerung des deutschen Einkommensteuerrechts: Gesetzestextentwurf und Begründung*, Otto Schmidt Verlag, Köln.
- Opielka, M. und W. Strengmann-Kuhn (2007), »Das Solidarische Bürgergeld – Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts«, in: M. Borchard (Hrsg.), *Das Solidarische Bürgergeld, Analysen einer Reformidee*, Lucius und Lucius, Stuttgart, 13–141.
- Peichl, A. (2005), »Die Evaluation von Steuerreformen durch Simulationsmodelle«, *Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge* Nr. 05-01, Universität Köln.
- Peichl, A. und T. Schaefer (2006), »Documentation FiFoSiM: Integrated Tax Benefit Microsimulation and CGE Model«. *FiFo-CPE Discussion Paper*, No. 06-10.
- Schmidt, A. (2004), *Statistische Messung der Einkommenspolarisation*, Eul-Verlag, Lohmar.
- Spahn, P., H. Galler, H. Kaiser, T. Kassella und J. Merz (1992), *Mikrosimulation in der Steuerpolitik*, Physica, Heidelberg.
- Spermann, A. (2007), »Das Solidarische Bürgergeld – Anmerkungen zur Studie von Michael Opielka und Wolfgang Strengmann-Kuhn«, in: M. Borchard (Hrsg.), *Das Solidarische Bürgergeld, Analysen einer Reformidee*, Lucius und Lucius, Stuttgart, 143–162.
- Straubhaar, T., I. Hohenleitner, M. Opielka und M. Schramm (2007), *Bedingungsloses Grundeinkommen und solidarische Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte*, <http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Leistungen/Gutachten/Grundeinkommen-Studie.pdf>.
- Van Soest, A. (1995), »Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach«. *Journal of Human Resources* 30, 63–88.
- Wagenhals, G. (2004), »Tax-benefit microsimulation models for Germany: A Survey«. *IAW-Report* 32, 55–74.

¹⁶ Vgl. Fuest et al. (2007) sowie den ifo Schnelldienst (2007) für eine aktuelle Übersicht über die verschiedenen Vorschläge.

Trotz 19% Mehrwertsteuer wird für 2007 ein weiteres Absinken der Ausfallquote erwartet

Chang Woon Nam und Rüdiger Parsche

In 2005 konnte erstmals seit längerem ein gewisses Absinken der Mehrwertsteuerausfallquote festgestellt werden (vgl. Gebauer und Parsche 2005a; Nam und Parsche 2006). Dieser Rückgang der Ausfallquote für 2005 hat sich nach den vorliegenden Daten auch in 2006 fortgesetzt. Was in 2006 noch vermutet wurde, könnte nun Gewissheit sein. Die vom Gesetzgeber in den letzten Jahren ergriffenen Maßnahmen haben mit einer gewissen Zeitverzögerung das Mehrwertsteueraufkommen wieder etwas stabilisiert.¹ Zumindest ist der Trend zu immer höheren Ausfallquoten gebrochen worden. Für 2006 wurde auf der Basis der vorliegenden gesamtwirtschaftlichen Eckwerte eine Ausfallquote in Höhe von 9 1/2% berechnet, womit der Wert von 11 1/2% in 2005 doch deutlich unterschritten wird. Auch für 2007 wird, trotz der Anfang des Jahres vorgenommenen kräftigen Satzanhebung von 3 Prozentpunkten, ein weiteres Absinken der Ausfallquote erwartet. Dabei hat die in 2006 angekündigte Satzanhebung für den Normalsatz aufgrund der dadurch in 2006 ausgelösten Käufe von längerfristig zu nutzenden Konsumgütern gewisse Auswirkungen auf die Ausfallquote gehabt. Durch die vorgezogenen Käufe ist die Ausfallquote in 2006 tendenziell niedriger ausgefallen als ohne Anhebung des Mehrwertsteuersatzes und dementsprechend in 2007 tendenziell höher.

Die aktuelle ifo-Quantifizierung auf der Basis der vorliegenden gesamtwirtschaftlichen Daten führt zu folgendem Verlauf der Mehrwertsteuerausfallquote und den entsprechenden Ausfallbeträgen seit 1998:

2005b). Es werden damit bei der Berechnung der Steuerausfallquote nicht nur die auf betrügerischen Aktivitäten beruhenden Hinterziehungsbeträge, sondern alle Steuerausfälle berücksichtigt, d.h. auch

Jahre	1998	1999 ^{a)}	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Quote in %	8 1/2	7 1/2	9	11 1/2	11 1/2	11 1/2	12	11 1/2	9 1/2	7 1/2
Betrag in Mrd. €	12	11	14	18	18	18	18,5	18	15	14

^{a)} Der vorübergehende Rückgang der Ausfallquote im Jahr 1999 geht auf steuerrechtliche Änderungen in diesem Jahr zurück, die zu Mehreinnahmen führten. Diese Steuereffekte konnten makroökonomisch nicht erfasst werden. Dadurch sank die Ausfallquote ab. Geringfügige Modifizierungen älterer Werte gehen auf eine Korrektur der volkswirtschaftlichen Daten zurück.

Wie bereits früher dargelegt, wird im Rahmen der Quantifizierung auf die Ausfälle bei der Mehrwertsteuer schlechthin abgestellt (vgl. Gebauer und Parsche

die gesamten aus Insolvenzen resultierenden Steuerausfälle.

Was insbesondere die in den in Medien viel zitierten Karussellbetrügereien betrifft, so stellen diese nur einen Teil des hier quantifizierten Gesamtbetrags dar. Sie dürften lediglich noch bei rund 1 1/2 Mrd. € liegen. Damit ist dieser Betrag freilich immer noch groß genug, um zusätzliche Anstrengung zur Eindämmung gerade dieser kriminellen Hinterziehung im Bereich Mehrwertsteuer zu unternehmen. Nachdem kaum zu erwarten sein dürfte, dass die Europäische Kommission einer isolierten Einführung des Reverse-Charge-Systems in Deutschland zumindest in der näheren Zukunft zustimmen wird, sollten die Aktivitäten zur Eindämmung dieser Steu-

¹ In diesem Zusammenhang sind insbesondere das Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz, aber auch das Steueränderungsgesetz 2003 (vor allem mit Maßnahmen zur Vermeidung von Steuerausfällen bei Globalzessionen und bei Leasing- sowie Mietkaufmodellen) und das Haushaltsbegleitgesetz 2004 (Maßnahmen zur Vermeidung von Steuerausfällen bei Grundstückslieferungen und zur Sicherstellung des Steueranspruchs in der Baubranche) zu nennen. Zudem sind von der Bundesregierung zahlreiche Maßnahmen zur direkten bzw. indirekten Eindämmung schattenwirtschaftlicher Aktivitäten ergriffen worden. Exemplarisch sei nur an die Tarifenkungen der Steuerreform 2000, das Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und vor allem die intensivierten Kontrollaktivitäten, die sowohl auf Entdeckung als auch Abschreckung zielen, erinnert.

erhinterziehung verstärkt werden. Dabei ist freilich nicht nur an die klassischen Aktivitäten zu denken wie insbesondere verstärkte Kontrollen, bessere Zusammenarbeit der einzelnen Verwaltungsebenen und mehr Investitionen in Personal und IT-Anlagen.

Zudem sollte ein effizientes Risikomanagementsystem installiert werden. Dies hätte nicht nur den Vorteil, dass man mit Hilfe eines solchen Systems kostengünstig den Druck auf die Steuerbetrüger erhöhen, damit den derzeitigen Betrug zusätzlich eindämmen könnte und die Steuergerechtigkeit im Bereich Mehrwertsteuer wieder weitgehend gesichert wäre. Als positiver Nebeneffekt einer solchen Investition wäre zu verzeichnen, dass dadurch ein möglicher Wechsel in der Zukunft zu einem anderen Mehrwertsteuersystem wie Reverse-Charge z.B. besser abgesichert wäre, da dieses Mehrwertsteuersystem zur Sicherung der Einnahmen auf ein Risikomanagementsystem angewiesen ist. Dann würden bereits Erfahrungen hinsichtlich des Einsatzes eines solchen Risikomanagementsystems vorliegen. Voraussetzung für ein solches Vorgehen wäre freilich eine verstärkte Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich Umsatzsteuererhebung und -kontrolle.

Literatur

- Gebauer, A. und R. Parsche (2005a), »Leichtes Absinken der Mehrwertsteuerhinterziehungsquote im Jahr 2005«, *ifo Schnelldienst* 58(9), 12.
- Gebauer, A. und R. Parsche (2005b), »Bestätigung des leichten Absinkens der Mehrwertsteuerenausfallquote im Jahr 2005«, *ifo Schnelldienst* 58(21), 13–14.
- Nam, C.W. und R. Parsche (2006), »Leichtes Absinken der Mehrwertsteuerenausfallquote im Jahr 2006 zu erwarten«, *ifo Schnelldienst* 59(15), 22–23.

Im Jahr 2004 wurden in der EU und in Deutschland drei Reformen verabschiedet, welche die Bedingungen für die Niederlassung von Selbständigen aus den neuen EU-Mitgliedsländern in Deutschland deutlich verbessert haben. Erstens wurden mit der EU-Erweiterung Unternehmern aus den EU-Beitrittsländern dieselben Rechte auf Niederlassung in Deutschland gewährt wie Unternehmern aus den alten Mitgliedsländern. Zweitens wurde die deutsche Handwerksordnung reformiert und der Eintrag in die Handwerksrolle erleichtert. Drittens wurden durch die EU-Freizügigkeitsrichtlinie das Aufenthaltsrecht und der Zugang zu den Sozialleistungen (unter anderem) für Selbständige erweitert. Es stellt sich die Frage, in welchem Maße sich Selbständige aus den neuen Mitgliedsländern als Folge dieser Reformen in Deutschland niedergelassen haben und ob der Weg über die Selbständigkeit zur Umgehung der bis 2011 bestehenden Beschränkung der Zuwanderung von Arbeitskräften genutzt wurde.

Zur Niederlassungsfreiheit von Selbständigen aus den neuen Mitgliedsländern

Die Niederlassungsfreiheit gehört zu den »vier Freiheiten« der EU. In den Europaabkommen mit den neuen Mitgliedstaaten wurde die Niederlassungsfreiheit für die Staatsangehörigen und Unternehmen aus diesen Ländern verankert. Danach stehen diesen ab dem 1. Mai 2004, dem Tag der Ost-Erweiterung, grundsätzlich dieselben Rechte auf Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat zu, wie sie für Staatsangehörige und Unternehmen der alten Mitgliedstaaten gelten. Allerdings ist es den Unternehmen aus den neuen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Malta und Zypern) aufgrund von Einschränkungen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die in Deutschland bis zum Jahr 2011 aufrechterhalten werden sollen, nicht gestattet, außer dem »Schlüsselpersonal« weitere Arbeitnehmer aus den Herkunftsländern mitzubringen.

Die Niederlassungsfreiheit beinhaltet nach gültigem EU-Recht die dauerhafte und stabile Begründung einer wirtschaftlichen Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat. Bei der wirtschaftlichen Tätigkeit kann es sich um die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeit oder die Gründung und Leitung von Unternehmen handeln. Die selbständige Erwerbstätigkeit umfasst freiberufliche, kaufmännische, gewerbliche oder handwerkliche Tätigkeiten. Für eine Niederlassung ist eine »feste Einrichtung«, z.B. ein Büro, ein Lager- oder ein Geschäftsraum, erforderlich. Die Gründung einer Niederlassung erfolgt nach den Bestimmungen des Aufnahmelandes für seine eigenen Angehörigen.

Reform der Handwerksordnung in Deutschland

Will ein Staatsangehöriger aus den neuen Mitgliedsländern sich z.B. als Handwerker in Deutschland niederlassen, so

ist zu unterscheiden, ob er dies in einem zulassungspflichtigen Handwerk (mit Meisterbrief), in einem zulassungsfreien Handwerk (ohne Meisterbrief) oder in einem handwerksähnlichen Gewerbe zu tun beabsichtigt. Zu den zulassungspflichtigen Handwerken gehören seit Januar 2004 41 Bereiche, die u.a. die Maurer, Klempner, Tischler und Bäcker umfassen. Falls der neue Unionsbürger eine dem deutschen Meisterbrief gleichgestellte »Meisterprüfung« abgelegt hat, reicht dies für einen Eintrag in die Handwerksrolle aus. Hat er keine gleichgestellte Prüfung in seinem Herkunftsland abgelegt, so muss er entweder nach § 1 EU-EWR-Handwerk-Verordnung eine mindestens sechsjährige Tätigkeit als Selbständiger oder als Betriebsleiter in dem jeweiligen Handwerk ausgeübt haben. Diese Zeit kann auf drei Jahre verkürzt werden, wenn eine dreijährige einschlägige staatlich anerkannte Berufsausbildung oder eine fünfjährige Berufserfahrung als abhängig Beschäftigter vorliegt. Diese Zeiten müssen durch die zuständigen Behörden des Herkunftslandes nachgewiesen werden. Oder aber unsere Person weist in einem Test nach, dass sie über die zur selbständigen Ausübung des Handwerks notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt (§ 8 Handwerksordnung).

Bei einem Eintrag in die Handwerksrolle für die selbständige Ausübung eines zulassungsfreien Handwerks sind überhaupt keine Voraussetzungen zu erfüllen. Zu den zulassungsfreien Handwerken zählen in Deutschland 53 Bereiche, die vom Fliesen- und Parkettleger bis hin zum Gebäudereiniger und Fotografen reichen. Das Gleiche gilt für die 57 Bereiche des handwerkähnlichen Gewerbes.

Aufenthaltsrecht und Zugang zu den Sozialleistungen

Das *Aufenthaltsrecht* von niedergelassenen selbständigen Erwerbstätigen richtete sich bis Ende 2004 nach dem Aufenthaltsgesetz/EWG. Nach § 4 des Aufenthaltsgesetzes wurde selbständigen Erwerbstätigen in Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis-EG erteilt, wenn sie zur Ausübung der Erwerbstätigkeit berechtigt waren. Die Aufenthaltserlaubnis wurde für mindestens fünf Jahre erteilt. Sie konnte aber nachträglich zeitlich beschränkt werden, sofern die betrachtete Person nicht mehr selbständig erwerbstätig war oder zum eigenen Unterhalt nicht mehr in ausreichendem Maße beitrug. Nach fünf Jahren konnte die Aufenthaltserlaubnis befristet oder unbefristet verlängert werden. Die unbefristete Verlängerung war möglich, wenn der selbständig Erwerbstätige sich seit mindestens fünf Jahren ständig in Deutschland aufhielt, sich auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen konnte, über ausreichenden Wohnraum verfügte und eigenständig und ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel in gesicherten Verhältnissen lebte (§ 7a Aufenthaltsgesetz/EWG). Letzteres musste der Erwerbstätige z.B. durch Vorlage seiner Steuererklärung

nachweisen. Durch die Bestimmungen sollte verhindert werden, dass der Erwerbstätige später einmal Leistungen der Grundsicherung in Anspruch nehmen würde. Bei älteren, sich der Altersgrenze von 65 Jahren nähernden Personen wurde in Rechnung gestellt, dass eine Erwerbstätigkeit ab einem Alter von 65 Jahren nicht mehr möglich sein dürfte. Ein unbefristetes Aufenthaltsrecht wurde für diesen Personenkreis deshalb nur dann gewährt, wenn früher erworbene Rentenansprüche, Vermögen usw. die Gewähr boten, dass das deutsche Sozialleistungssystem später nicht in Anspruch genommen würde. Ansonsten wurde keine Genehmigung für einen dauerhaften Aufenthalt erteilt, so dass bei eintretender Bedürftigkeit und Inanspruchnahme von Sozialleistungen das Aufenthaltsrecht entzogen wurde.

Durch die Freizügigkeitsrichtlinie wurde das Aufenthaltsrecht für selbständig Erwerbstätige erweitert. Wie bisher kann ihnen bis zur Dauer von fünf Jahren das Aufenthaltsrecht nicht genommen werden, sofern sie eine hinreichend umfangreiche Tätigkeit als Selbständige vorweisen können. Das Daueraufenthaltsrecht wird aber – anders als früher – nicht mehr davon abhängig gemacht, ob die betreffende Person erfolgreich einer Erwerbstätigkeit nachgeht und von daher zu erwarten ist, dass sie auch später nicht bedürftig wird. Vielmehr wird die Gewährung des Daueraufenthaltsrechts lediglich an die Voraussetzung geknüpft, dass der betrachtete Unionsbürger sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmeland aufgehalten hat.¹ Ältere EU-Bürger brauchen im Gegensatz zu früher nicht mehr nachzuweisen, dass sie über ein ausreichend hohes Vermögen verfügen, um im Rentenalter ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können. Ein fünfjähriger Aufenthalt reicht aus, um z.B. ab einem Alter von 65 Jahren ein Daueraufenthaltsrecht zu haben.

Selbständig Erwerbstätige, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten, haben von Beginn ihres Aufenthalts an bei Bedürftigkeit *Anspruch auf Sozialleistungen* (im Regelfall Arbeitslosengeld II). Dabei kann es sich auch um einen Anspruch auf ergänzendes Arbeitslosengeld II handeln. Während der ersten fünf Jahre ihres Aufenthalts kann die Ausländerbehörde aber prüfen, ob die Voraussetzungen für das Aufenthaltsrecht noch erfüllt sind, d.h. ob die betreffende Person eine selbständige Erwerbstätigkeit ausübt. In welchem Maße diese Tätigkeit ausgeübt werden muss, ist vom Gesetzgeber nicht festgelegt worden. Es ist aber nicht erforderlich, dass der Selbständige seinen Lebensunterhalt

¹ Unter bestimmten Umständen wird das Recht auf Daueraufenthalt auch schon vor Ablauf des ununterbrochenen Zeitraums von fünf Jahren gewährt (vgl. Art. 17(1) der Freizügigkeitsrichtlinie).

Box

Anspruch von selbständig erwerbstätigen Unionsbürgern auf Sozialleistungen im Aufnahmeland

Phase des Aufenthalts	Regelungen
0 bis 60 Monate	Grundsätzlich besteht ein Anspruch auf Sozialleistungen. Dieser soll aber aufgrund der Einnahmen aus Erwerbstätigkeit nicht realisiert werden. Bei eintretender Bedürftigkeit werden Sozialleistungen gewährt. Hierbei kann es sich auch um ergänzende Sozialleistungen handeln. Gleichzeitig wird überprüft, ob die Voraussetzungen für das Aufenthaltsrecht (= ausreichende Erwerbstätigkeit) noch erfüllt sind. Gegebenenfalls wird das Aufenthaltsrecht beendet. In welchem Maße eine selbständige Tätigkeit ausgeübt werden muss, ist vom Gesetzgeber nicht festgelegt worden und dürfte erst in Zukunft von den Arbeits- und Sozialgerichten präzisiert werden.
Ab fünf Jahren	Berechtigung zum Bezug von Sozialleistungen; Gleichstellung von Unionsbürgern und Inländern.

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

vollständig aus den Einnahmen seiner Erwerbstätigkeit bestreiten kann. Falls die Voraussetzungen für das Aufenthaltsrecht nicht erfüllt sind, kann die Person ausgewiesen werden (vgl. Box).

Ab fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthalts besteht für selbständige Unionsbürger ein voller Anspruch auf alle Sozialleistungen des Aufnahmestaates, die auch Inländer beanspruchen können. Eine Inanspruchnahme von Sozialleistungen stellt das Aufenthaltsrecht nicht in Frage.

Zuwanderung von selbständig Erwerbstätigen aus den neuen Mitgliedsländern nach Deutschland

Die finanziellen Wanderungsanreize von selbständig tätigen Erwerbspersonen hängen von den mit der Wanderung verbundenen erwarteten Einkommensgewinnen ab. Das Einkommen dieses Personenkreises setzt sich aus Gewinnen und Sozialtransfers zusammen. Selbständige entscheiden sich für eine Wanderung vom Herkunftsland in das Aufnahmeland, sofern der Gegenwert der Einkommensdifferenz die Migrationskosten einschließlich der Kosten für die Einrichtung einer Niederlassung übersteigt.

In Tabelle 1 sind die finanziellen Wanderungsanreize für einen selbständigen Polen ermittelt worden. Es werden die in Deutschland und in Polen während eines Zeitraums von 15 Jahren im Durchschnitt (bzw. Regelfall) erzielbaren Einkommen (Gewinne) und die Sozialleistungsansprüche einander gegenübergestellt und auf das Jahr 2005 abdiskontiert (Barwerte 2005). Die Aufstellung zeigt, dass es sowohl während der Wartezeit als auch danach für einen polnischen Selbständigen im Alter von anfänglich 40 Jahren finanziell

Tab. 1
Finanzielle Anreize für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit in Deutschland
durch einen Polen in €
Barwerte 2005

Nettoeinkommen während der Wartezeit (Jahr 1 bis Jahr 5)	Single	Paar ohne Kinder
(1) Einkommen in Deutschland ^{a)}	112 740	175 548
(2) Lebenshaltungskosten in Deutschland ^{b)}	37 972	59 162
(3) Nettoeinkommen in Deutschland (1–2)	74 768	116 386
(4) Einkommen in Polen, PPP ^{a)}	45 544	74 174
(5) Lebenshaltungskosten in Polen, PPP ^{b)}	19 900	31 022
(6) Nettoeinkommen in Polen, PPP (4–5)	25 644	43 152
(7) Differenz der Nettoeinkommen Deutschland – Polen (3–6)	49 124	73 234
Einkommen nach Ende der Wartezeit (Jahr 6 bis Jahr 15)		
– Pole 45 Jahre		
(8) Einkommen in Deutschland ^{a)} oder	179 950	278 605
(9) Arbeitslosengeld II in Deutschland ^{c)}	60 610	94 432
(10) Lebenshaltungskosten in Deutschland ^{b)}	60 610	94 432
(11) Einkommen in Polen, PPP ^{a)} oder	72 695	118 393
(12) Sozialhilfe in Polen, PPP ^{d)}	18 587	18 587
(13) Lebenshaltungskosten in Polen, PPP ^{b)}	31 763	49 493
– Pole 65 Jahre		
(14) Sozialhilfe in Deutschland (FZ) ^{e)}	60 610	94 432
(15) Sozialhilfe in Deutschland (AG) ^{f)}	0	0
(16) Lebenshaltungskosten in Deutschland ^{b)}	60 610	94 432
(17) Rente in Polen, PPP	37 520	37 520
(18) Lebenshaltungskosten in Polen, PPP ^{b)}	31 763	49 493

^{a)} Annahme: Gewinne der Selbständigen nach Steuern (und abzüglich Krankenversicherungsbeitrag) entsprechen dem Nettoeinkommen des Durchschnittsarbeitnehmers (Quelle: OECD, Taxing Wages, 2004–2005). – ^{b)} Annahme: Die Lebenshaltungskosten entsprechen dem soziokulturellen Subsistenzminimum. In Deutschland wird dieses dem Regelsatz der Sozialhilfe einschl. eines Wohn- und Heizkostenzuschusses gleichgesetzt (Stand: Juli 2005). In Polen soll ein Deutschland entsprechendes Subsistenzniveau gewährleistet sein. Um die Kaufkraftunterschiede zu berücksichtigen, wurden die Lebenshaltungskosten in Deutschland durch einen Konversionsfaktor von 1,9081 geteilt (Quelle: OECD). – ^{c)} In Deutschland erhalten Selbständige, die arbeitslos werden, kein Arbeitslosengeld I. – ^{d)} Die Sozialhilfe beträgt in Polen höchstens 108 € pro Monat und Haushalt (Quelle: EU, MISSOC, Tabellen, 2006). – ^{e)} Unter der EU-Freizügigkeitsrichtlinie 2004 (FZ). – ^{f)} Unter dem Aufenthaltsgesetz/EWG (AG).

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

attraktiv ist, sich in Deutschland niederzulassen. Die finanziellen Wanderungsanreize werden dabei sowohl von den besseren Verdienstmöglichkeiten als auch von den großzügigeren Sozialleistungen, die bei eintretender Bedürftigkeit gewährt werden, ausgelöst. Auch für einen 60-jährigen Polen ist die Wanderung attraktiv. Ein Single sollte jedoch im Alter von 65 Jahren nach Polen zurückkehren, während ein Ehepaar in Deutschland bleiben sollte. Ohne die EU-Freizügigkeitsrichtlinie, welche die Gewährung von Sozialhilfe in Deutschland nach einem Aufenthalt von fünf Jahren ermöglicht, wäre es für keine Personengruppe finanziell attraktiv, nach dem 65. Lebensjahr in Deutschland zu bleiben, da im Rentenalter keine Sozialhilfe gewährt worden wäre (vgl. Tab. 1: Zeile 15 statt Zeile 14).

Angesichts der aufgezeigten finanziellen Wanderungsanreize stellt sich die Frage, in welchem Maße Selbständige aus den neuen Mitgliedsländern sich in Deutschland niedergelassen haben. Hierzu gibt es nur wenige systematisch zusammengestellte Informationen. Der Zentralverband des deutschen Handwerks erfasst seit dem 1. Mai 2004 die Gründung von Handwerksbetrieben mit Inhabern aus

den EU-10-Beitrittsländern. Am 31. Dezember 2006 gab es in Deutschland 22 538 solcher Betriebe. Das entsprach 2,4% der Handwerksbetriebe insgesamt in Deutschland (vgl. Tab. 2). Bei den Betrieben handelte es sich zu 97% um zulassungsfreie Handwerke und um handwerksähnliche Gewerbe. Handwerke mit Meisterpflicht waren dagegen kaum vertreten. Die Betriebe mit Inhabern aus den neuen Mitgliedsländern konzentrieren sich in städtischen Agglomerationszentren wie Berlin, Hamburg, Frankfurt und München. In den grenznahen neuen Bundesländern haben sich die Handwerker aus den EU-Beitrittsländern kaum niedergelassen.

Die eher niedrigen Zahlen des Zentralverbands des deutschen Handwerks deuten darauf hin, dass für Handwerker aus den neuen Mitgliedsländern eine Niederlassung in Deutschland insgesamt gesehen nicht so attraktiv zu sein scheint. Sie können den deutschen Markt teilweise auch von ihren Heimatländern aus bedienen. Sprachprobleme können ebenso wie andere immaterielle Faktoren ein Wanderungshindernis bilden. Der seit 2006, dem Zeitpunkt der Umsetzung der Freizügigkeitsrichtlinie in deutsches Recht er-

Tab. 2
Handwerksbetriebe mit Inhabern aus den EU-10-Beitrittsländern in Deutschland am 31. Dezember 2006

Bundesländer	Betriebe insgesamt	Betriebe mit Inhabern aus den EU-10-Beitrittsländern ^{a)}	
		Anteil an den Betrieben insgesamt in %	absolut
Baden-Württemberg	127 884	1,3	1 617
Bayern	181 599	2,4	4 448
Berlin	33 393	6,7	2 228
Brandenburg	37 493	1,4	527
Bremen	5 028	2,6	129
Hamburg	14 134	7,7	1 083
Hessen	67 500	6,4	4 298
Mecklenburg-Vorpommern	19 418	0,4	83
Niedersachsen	79 497	2,7	2 184
Nordrhein-Westfalen	175 031	2,0	3 585
Rheinland-Pfalz	48 062	2,4	1 175
Saarland	11 527	0,7	84
Sachsen	57 235	0,9	490
Sachsen-Anhalt	29 490	0,3	79
Schleswig-Holstein	28 946	1,6	470
Thüringen	31 145	0,2	58
Bundesgebiet	947 381	2,4	22 538

^{a)} Eintragungen ab 1. Mai 2004.

Quelle: Zentralverband des deutschen Handwerks, Betriebsstatistik; Berechnungen des ifo Instituts.

leichterter Zugang zu dem im Vergleich zu den Heimatländern weitaus großzügigeren deutschen Sozialsystem scheint die Wanderungsentscheidung bisher nicht entscheidend geprägt zu haben. Die Zeitspanne ist aber noch zu kurz, um zu den ökonomischen Effekten ein begründetes Urteil abzugeben. Auch scheint die Niederlassung als Selbständiger zur Umgehung der bis 2011 bestehenden Beschränkung der Zuwanderung von Arbeitskräften von Arbeitnehmern bisher kaum genutzt worden zu sein. Osteuropäische Arbeitskräfte bevorzugen es vielmehr, als Arbeitnehmer nach Großbritannien und Irland auszuwandern, wo die Zuwanderung von Arbeitnehmern schon jetzt gestattet ist.



33

ifo Forschungsberichte

ifo Konjunkturumfragen und Konjunkturanalyse

Ausgewählte methodische Aufsätze
aus dem ifo Schnelldienst

Herausgegeben von

Klaus Abberger
Gebhard Flaig
Wolfgang Nierhaus

ifo Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München

Forschungsbereich: Konjunktur und Finanzmärkte
Forschungsbereich: Unternehmensbefragungen

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.ifo.de>

