



*Kiel*

## **Working Papers**

**Kiel Institute  
for the World Economy**



### **Finanzpolitik und Produktions- potential in Deutschland: 1991–2008**

**by Alfred Boss**

**1493 | March 2009**

Kiel Working Paper 1493 | March 2009

## **Finanzpolitik und Produktionspotential in Deutschland: 1991–2008**

Alfred Boss

Abstract:

In recent years, a lot of rules concerning government expenditures as well as tax revenues were changed in Germany. Government expenditures in relation to GDP were reduced, income tax rates were lowered and the budget deficit declined. The structure of government expenditures changed in favor of productive expenditures, tax expenditures were reduced. It is concluded that the growth of potential output accelerated in recent years.

Keywords: Fiscal policy, tax burden, government expenditures, potential output

JEL classification: H10, H30, H60

### **Dr. Alfred Boss**

Kiel Institute for the World Economy  
24100 Kiel, Germany  
Telephone: +49 (0) 431-8814 231  
E-mail: [alfred.boss@ifw-kiel.de](mailto:alfred.boss@ifw-kiel.de)

---

*The responsibility for the contents of the working papers rests with the author, not the Institute. Since working papers are of a preliminary nature, it may be useful to contact the author of a particular working paper about results or caveats before referring to, or quoting, a paper. Any comments on working papers should be sent directly to the author.*

*Coverphoto: uni\_com on photocase.com*

# Inhalt

---

<b>1 Problemstellung</b>	<b>1</b>
<b>2 Aussagekraft und Korrektur der Daten zu den Staatsfinanzen in Deutschland</b>	<b>2</b>
2.1 Vorbemerkung	2
2.2 Die Zuordnung der Treuhandanstalt und der ostdeutschen staatlichen Wohnungswirtschaft zum Staatssektor	2
2.3 Die Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (UMTS)	5
2.4 Die statistische Behandlung der Ausgliederung von Aktivitäten aus dem Staatssektor	5
<b>3 Die Überprüfung – intertemporale Analyse</b>	<b>5</b>
3.1 Konsequenzen der deutschen Vereinigung für die öffentlichen Finanzen	5
3.2 Entwicklung wichtiger Indikatoren der Finanzpolitik seit den frühen neunziger Jahren	7
3.2.1 Ausgaben des Staates	7
3.2.2 Struktur der Ausgaben des Staates	9
3.2.3 Exkurs: Arbeitsmarktabhängige Ausgaben	11
3.2.4 Struktur der Finanzierung der Staatsausgaben	13
3.2.5 Exkurs: Nettovermögensposition des Staates	19
3.2.6 Änderungen der Finanzverfassung	20
3.2.7 Fazit	21
3.3 Neuorientierung der Abgabepolitik im neuen Jahrtausend: Unternehmensteuerreform, Einkommensteuerentlastung und Reform der Sozialversicherung	21
3.3.1 Überblick	21
3.3.2 Reform der Unternehmensbesteuerung: Geänderte Investitionsanreize und verbesserte Standortqualität?	22
3.3.3 Geringere allgemeine Sozialabgabenbelastung	29
3.3.4 Die Entwicklung der Abgabenbelastung typischer Arbeitnehmergruppen	29
3.3.5 Begünstigung der „Mini-Jobs“ und „Midi-Jobs“	34
3.3.6 Fazit	36
<b>4 Die Überprüfung – ein Vergleich der mittelfristigen Ausrichtung der Finanzpolitik einiger Länder des Euroraums sowie ausgewählter anderer Länder</b>	<b>37</b>
<b>5 Fazit</b>	<b>44</b>
<b>6 Exkurs: Wirtschaftspolitische Herausforderungen und Entscheidungen zu Beginn der neunziger Jahre und ihre Konsequenzen</b>	<b>45</b>
6.1 Die Herausforderungen	45
6.2 Zentrale politische Entscheidungen	46
6.3 Wirtschaftspolitik im Verlauf des Prozesses der deutschen Einigung	46
6.3.1 Reale Aufwertung	46
6.3.2 Drastischer Lohnanstieg im Osten	47
6.3.3 Schaffung der Sozialunion im Juli 1990	50
6.3.4 Überstülpen der westdeutschen Handwerksordnung	53
6.3.5 Subventionierung des Kapitaleinsatzes	53
6.3.6 Modernisierung der Infrastruktur, Beseitigung von Umweltschäden, Aufbau einer öffentlichen Verwaltung	54
6.4 Konsequenzen	54
6.5 Fazit	56
<b>Literatur</b>	<b>57</b>

## **1 Problemstellung\***

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

Der Staat kann durch seine Ausgaben- und Einnahmenpolitik die Bedingungen verändern, unter denen Private ihre Entscheidungen beispielsweise über den Arbeitseinsatz und die Kapitalbildung treffen, und so das Wachstum des Produktionspotentials beeinflussen.<sup>1</sup> Empirischen Untersuchungen zufolge sind sowohl das Niveau als auch die Struktur der Staatsausgaben von Bedeutung. Bei gegebenen Ausgaben hat die Struktur der Einnahmen Einfluss auf das Wachstum des Produktionspotentials. Zu den Einnahmen in diesem Sinne zählen auch die netto aufgenommenen Kredite. Bei der Steuerbelastung ist auch die Art der Besteuerung von Bedeutung. Es handelt sich bei diesen Indikatoren um mittelbare Determinanten des Wachstums, während die Akkumulation von Sach- und Humankapital sowie die Ausgaben für Forschung und Entwicklung als unmittelbare Quellen des Wachstums betrachtet werden können (Temple 1999).

Im Folgenden wird untersucht, ob die Finanzpolitik im Zeitraum 1991–2008 ihren Kurs verändert hat. Es wird zunächst geprüft, ob und inwieweit sich der Einfluss des Staates auf das Wirtschaftsgeschehen mit der deutschen Einigung verändert hat; dabei wird auch dargestellt, welche Entscheidungen der Wirtschaftspolitik nach der deutschen Einheit eine große Rolle für das Wachstum der deutschen Wirtschaft gespielt haben (vgl. Exkurs zu den Details).

---

\* Das Arbeitspapier ist die wenig veränderte Fassung zweier Kapitel des Gutachtens „Ursachenanalyse der langen Phase wirtschaftlicher Schwäche in Deutschland – Schlussfolgerungen für Wachstumspotential, mittelfristige Finanzplanung und zukünftigen Reformbedarf im internationalen Vergleich“, das das Institut für Weltwirtschaft für das Bundesministerium der Finanzen erstellt hat.

<sup>1</sup> Im neoklassischen Wachstumsmodell haben finanzpolitische Variablen nur Niveaueffekte, in Modellen des endogenen Wachstums beeinflussen sie auch die Wachstumsrate (Kamps et al. 2004: 14).

Dann wird untersucht, ob und gegebenenfalls inwieweit sich ausgewählte Indikatoren der Finanz- und Sozialpolitik verändert haben. Danach wird analysiert, welche Änderungen bei der Besteuerung der Unternehmen und der Beschäftigten bzw. bei der Belastung der Löhne durch Sozialbeiträge insbesondere im neuen Jahrtausend erfolgt sind. Zuvor werden die Indikatoren zu den Staatsfinanzen in Deutschland, soweit erforderlich und möglich, bereinigt; so soll deren Aussagekraft gesteigert werden.

Die Analyse betrifft zunächst die Entwicklung wichtiger Indikatoren der deutschen Finanzpolitik (einschließlich der Indikatoren der Abgabenbelastung). Dann wird untersucht, ob die Finanzpolitik in anderen Ländern unterschiedlich ausgerichtet war.

## **2 Aussagekraft und Korrektur der Daten zu den Staatsfinanzen in Deutschland**

### **2.1 Vorbemerkung**

Die Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) sind in Bezug auf die vorliegende Fragestellung in einzelnen Bereichen nur begrenzt aussagekräftig. Sie werden deshalb um spezifische Einflüsse korrigiert, wenn dies angesichts der Datenlage möglich ist.

### **2.2 Die Zuordnung der Treuhandanstalt und der ostdeutschen staatlichen Wohnungswirtschaft zum Staatssektor**

Die Treuhandanstalt übernahm mit Beginn des Prozesses der deutschen Einigung quasi-staatliche Aufgaben. Insbesondere hatte sie die Funktion, Unternehmen zu restrukturieren und zu privatisieren. In dieser Rolle tätigte sie hohe Ausgaben (Tabelle 1). Ihnen standen nur geringe Einnahmen gegenüber, so dass die Treuhandanstalt Schulden anhäufte. Diese wurden mit der Auflösung der Treuhandanstalt Ende 1994 dem Erblastentilgungsfonds übertragen und letztlich vom Bund übernommen.

*Tabelle 1:*  
Einnahmen und Ausgaben der Treuhandanstalt 1991–1994 (Mrd. DM)

	1991	1992	1993	1994
Privatisierungserlöse	7,41	9,47	–	–
Sonstige Einnahmen	0,33	2,14	–	–
Zusammen	7,74	11,60	8,53	9,53
Personalausgaben	0,34	0,46	0,53	0,44
Sächlich Verwaltungsausgaben	0,25	0,39	0,31	0,18
Ausgaben für Verwaltung von TH-Objekten	0,29	0,55	0,55	0,75
Ausgaben im Zusammenhang mit der Privatisierung	1,09	4,58	5,34	–
Ausgaben für die Stilllegung von Unternehmen	1,01	2,94	2,01	–
Inanspruchnahme aus verbürgten Liquiditätskrediten	3,38	8,48	13,03	9,16
Ausgaben für die Sanierung und Restrukturierung von Unternehmen, etc.	9,84	6,97	9,20	–
Zinsen auf eigene Verschuldung, Bankspesen	0,59	2,63	4,12	9,29
Zinsen auf übernommene Altkredite, etc.	9,26	5,64	5,75	1,04
Zinserstattung an Kreditabwicklungsfonds	1,14	7,66	4,18	2,70
Ausgleichszahlungen im Zusammenhang mit der Reprivatisierung	0,12	0,59	1,11	–
Abwicklungskosten Versicherung	0,31	0,31	0,35	0,22
Sonstige Ausgaben	.	.	0,16	22,81
Zusammen	27,62	41,20	46,64	46,59
Saldo	–19,88	–29,60	–38,11	–37,06
<i>Nachrichtlich:</i>				
Verwaltungsausgaben	0,88	1,40	1,39	1,37
Vermögensübertragungen	15,75	23,87	31,20	32,19
Zinserstattungen	1,14	7,66	4,18	2,70
Zinsen	9,85	8,27	9,87	10,33

*Quelle:* Treuhandanstalt (1994, 1995); BVS (1995); Boss (1996: 7, 1998: 3).

In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wird die Treuhandanstalt zum Sektor Unternehmen gezählt. Die Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt durch den Staat (zunächst in Gestalt des zum Staatssektors zählenden Erblastentilgungsfonds) im Jahr 1995 wurde als Vermögensübertragung an den Unternehmenssektor verbucht. Im Folgenden wird die Treuhandanstalt in den Sektor Staat einbezogen. Dies bedeutet, dass die Einnahmen und die Ausgaben des Staates im Sinne der VGR in den Jahren 1991 bis 1994 korrigiert werden, dass aber die Vermögensübertragung im Jahr 1995, die als kumulierter Einnahmen-Ausgaben-Saldo interpretiert werden kann, entfällt.

Auch ein Teil der Schulden der ehemals staatlichen ostdeutschen Wohnungswirtschaft wurde im Jahr 1995 vom Staat übernommen. Die betreffende Vermögensübertragung des Staates bleibt unberücksichtigt. Dafür werden die Ausgaben in den Jahren 1991 bis 1994 so erhöht, dass sich kumuliert der Betrag der Vermögensübertragung ergibt.

Die Einnahmen des Staates in den Jahren 1991 bis 1994 ändern sich infolge der Korrekturen wenig, die Ausgaben fallen in diesen Jahren deutlich größer aus als in den VGR ausgewiesen; die Ausgaben im Jahr 1995 werden dagegen wesentlich geringer. Das Budgetdefizit des Staates in den Jahren 1991 bis 1994 steigt infolge der Korrektur stark (Tabelle 2); für das Jahr 1995 ist es wesentlich geringer als ohne Korrektur.

*Tabelle 2:*

„Anpassung“ der VGR (Einbeziehung der Treuhandanstalt und der ehemals staatlichen Wohnungswirtschaft) 1990–1996 (Mrd. DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Einnahmen des Staates	1 066,87	1 302,45	1 441,37	1 498,30	1 586,90	1 630,40	1 687,10
Einnahmen der Treuhandanstalt <sup>a</sup> (+)	1,60	0,33	2,14	0,62	0,96	–	–
Privatisierungserlöse der Treuhandanstalt	–	7,41	9,46	7,91	8,57	–	–
Zinserstattungen der Treuhandanstalt an den Bund (–)	–	1,14	7,66	4,18	2,70	–	–
Korrigierte Einnahmen	1 068,47	1 301,64	1 435,85	1 494,74	1 585,16	1 630,40	1 687,10
Ausgaben des Staates	1 115,33	1 388,17	1 520,97	1 597,91	1 666,88	1 979,95	1 809,30
Vermögensübertragungen (–)	–	–	–	–	–	233,07	–
Ausgaben der Treuhandanstalt (+)	5,89	27,62	41,20	46,64	46,59	–	–
Zinserstattungen (–)	–	1,14	7,66	4,18	2,70	–	–
Übernommene Schulden (+)							
– Treuhandanstalt	9,77	5,46	37,79	23,42	–0,80	–	–
– Wohnungswirtschaft	22,35	2,35	2,35	1,44	–	–	–
Korrigierte Ausgaben	1 153,34	1 422,46	1 594,65	1 665,23	1 709,97	1 746,88	1 809,30
Finanzierungssaldo des Staates	–48,46	–85,72	–79,60	–99,61	–79,98	–349,55	–122,20
Korrigierter Finanzierungssaldo	–84,87	–120,82	–158,80	–170,49	–124,81	–116,48	–122,20
<i>Korrektur</i>							
– Sonstige Einnahmen	–	–0,81	–5,52	–3,56	–1,74	–	–
– Zinsen	–	9,85	8,27	9,87	10,33	–	–
– Vermögensübertragungen	–	22,42	56,35	51,88	28,73	–233,07	–
– Sonstige Ausgaben	–	2,02	9,06	5,57	4,07	–	–
<i>Nachrichtlich:</i>							
Finanzierungssaldo der Treuhandanstalt	–4,29	–19,88	–29,60	–38,11	–37,06	–	–
Einnahmenrelation <sup>b</sup>	41,75	43,39	44,76	45,21	45,56	45,10	–
Ausgabenrelation <sup>b</sup>	43,64	46,25	47,23	48,22	47,86	54,77	–
Defizitrelation <sup>b</sup>	1,90	2,86	2,47	3,01	2,30	9,67	–
Korrigierte Einnahmenrelation <sup>b</sup>	.	43,37	44,58	45,11	45,51	45,10	45,98
Korrigierte Ausgabenrelation <sup>b</sup>	.	47,39	49,52	50,25	49,10	48,32	49,31
Korrigierte Defizitrelation <sup>b</sup>	.	4,03	4,93	5,14	3,58	3,22	3,33

<sup>a</sup>Ohne Privatisierungserlöse. — <sup>b</sup>Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: Boss (1996: 8); Statistisches Bundesamt, *Fachserie 18, Reihe 1.3* (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

### **2.3 Die Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (UMTS)**

Im August 2000 hat der Bund die UMTS-Lizenzen versteigert. Der Erlös in Höhe von 50,8 Mrd. Euro wurde in den VGR als negative Ausgabe des Staates verbucht. Dieser Sondereffekt wird im Folgenden ausgeschaltet. Er beläuft sich im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt auf 2,5 Prozent.

### **2.4 Die statistische Behandlung der Ausgliederung von Aktivitäten aus dem Staatssektor**

In den vergangenen 20 Jahren sind immer wieder staatliche oder kommunale Aktivitäten an private, meist gegründete Unternehmen übertragen worden. Einrichtungen der Länder und der Gemeinden wurden in rechtlich selbständige Körperschaften öffentlich-rechtlicher Rechtsform ausgegliedert; sie zählen dann, was das Personal betrifft, zum mittelbaren öffentlichen Dienst (Schwahn 2007: 1080). Auch wurde in erheblichem Maße privatisiert. Dies hat die Einnahmen und die Ausgaben des Staates reduziert, in vielen Fällen aber wohl lediglich die Struktur der Einnahmen und der Ausgaben beeinflusst.

Eine Bereinigung wäre wünschenswert, muss aber unterbleiben. Das Ausmaß der erforderlichen Korrektur ist nämlich nicht bekannt.

## **3 Die Überprüfung – intertemporale Analyse**

### **3.1 Konsequenzen der deutschen Vereinigung für die öffentlichen Finanzen**

Im Verlauf des Prozesses der deutschen Einigung sind die Staatsausgaben stark gestiegen (Tabelle 3). Die Einnahmen des Staates wurden dagegen nur wenig gesteigert, sieht man von der Anhebung der Beitragssätze in der Sozialversicherung ab. Das Budgetdefizit des Staates stieg, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, auf weit mehr als 3 Prozent.

*Tabelle 3:*

Ausgaben des Staates, Steuern, Sozialbeiträge und Budgetsaldo 1980–1995 (in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) in Prozent

	Ausgaben	Steuern	Sozialbeiträge	Sonstige Einnahmen	Budgetsaldo
<i>Früheres Bundesgebiet</i>					
1980	46,9	23,8	15,8	4,4	-2,9
1985	45,2	22,8	16,3	4,9	-1,1
1986	44,5	22,3	16,3	4,7	-1,2
1987	45,0	22,5	16,5	4,2	-1,8
1988	44,6	22,2	16,4	4,0	-2,0
1989	43,1	22,7	16,0	4,4	0,1
1990	43,6	21,6	15,8	4,4	-1,9
1991	46,2	22,3	15,9	4,9	-3,1
<i>Deutschland</i>					
1991	46,3	22,0	16,8	4,5	-2,9
1992	47,2	22,4	17,2	5,2	-2,5
1993	48,2	22,4	17,7	5,0	-3,0
1994	47,9	22,3	18,2	5,1	-2,3
1995	54,8	21,9	18,3	4,8	-9,7
1991 <sup>a</sup>	47,4	.	.	.	-4,0
1992 <sup>a</sup>	49,5	.	.	.	-4,9
1993 <sup>a</sup>	50,3	.	.	.	-5,1
1994 <sup>a</sup>	49,1	.	.	.	-3,6
1995 <sup>a</sup>	48,3	.	.	.	-3,2

<sup>a</sup>Staat einschließlich Treuhandanstalt.

*Quelle:* Statistisches Bundesamt (2007); Tabelle 2; eigene Berechnungen.

Die Tatsache, dass die Staatsausgaben in Deutschland in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in den neunziger Jahren hoch geblieben sind, ist im Zusammenhang mit den hohen Finanztransfers in die neuen Länder zu sehen.<sup>2</sup> Diese Transfers, die insbesondere vom Bund, von den alten Ländern und von der Sozialversicherung geleistet wurden, beliefen sich in der ersten Hälfte der neunziger Jahre auf rund 450 Mrd. Euro bzw. rund 90 Mrd. Euro je Jahr (Boss und Rosenschon 1996); im Jahr 1995 betrugen sie 5 1/2 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt Westdeutschlands (einschl. Berlins). Sie wurden zu großen Teilen konsumtiv verwendet, beispielsweise zur Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung und der Altersrenten. Nach anderen Berechnungen waren die Finanztransfers zwar geringer, aber ebenfalls sehr hoch (Tabelle 4). In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre haben die öffentlichen Leistungen an die neuen Länder sowie an Ostberlin nicht mehr zugenommen (Deutsche Bundesbank 1998); die konsumtiven Transfers waren dabei unverändert von großer Bedeutung.

<sup>2</sup> Es handelt sich bei diesen Transfers zwar um innerstaatliche Transaktionen. Sie sollten aber Ausgaben öffentlicher Stellen im Osten ermöglichen. Insofern beeinflussten sie das Niveau der Ausgaben des Staates.

*Tabelle 4:*

Öffentliche Leistungen<sup>a</sup> für Ostdeutschland 1991–1998 (Mrd. Euro)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Boss und Rosenschon (1996)	66	129	101	85	72	.	.	.
Deutsche Bundesbank (1998)	54	58	65	64	72	72	70	72
Sachverständigenrat (1995)	54	67	70	67	82	.	.	.
Lichtblau (1995)	67	76	86	83	76	.	.	.

<sup>a</sup>Nettoleistungen in der jeweiligen Abgrenzung.

*Quelle:* Boss und Rosenschon (1996: 19); Boss (1998); Deutsche Bundesbank (1995, 1996, 1998); Lichtblau (1995); Sachverständigenrat (1995).

Für die Jahre nach 1998 liegen verlässliche Daten zu den Finanztransfers nicht vor. Der Sachverständigenrat (2004: Ziffer 628) verweist aber auf eine Schätzung, nach der im Jahr 2003: 83 Mrd. Euro und in den Jahren 1991 bis 2003 kumuliert 980 Mrd. Euro netto in die neuen Länder transferiert wurden. Von den Bruttotransfers in Höhe von 1 280 Mrd. Euro seien 630 Mrd. Euro sozialpolitisch motivierte Transfers gewesen. Die Transfers seien „zu einem beträchtlichen Teil für die deutsche Wachstumsschwäche seit Mitte der neunziger Jahre verantwortlich“ (ebenda: Ziffer 629).

Die Finanztransfers in die neuen Länder haben den Prozess des Strukturwandels in Ostdeutschland stark beeinflusst (Klodt 1996: 271). Die Finanztransfers erhöhen die Güternachfrage im Osten. Es werden jedoch vor allem handelbare Güter aus dem Westen importiert. Die Folge im Osten sind ein Überschussangebot an handelbaren Gütern und eine Überschussnachfrage nach nichthandelbaren Gütern. Die relativen Güterpreise verändern sich im Osten zugunsten der nichthandelbaren Güter. Daraufhin passt sich die Produktionsstruktur an. Diese ist – gemessen an dem Zustand ohne Transfers – zu Lasten der handelbaren Güter verzerrt. Nimmt man an, dass handelbare Güter Industriegüter und nichthandelbare Güter Dienstleistungen sind, dann erklärt ein Zwei-Sektoren-Modell, warum der Industriegütersektor in Ostdeutschland infolge des Einigungsprozesses stark geschrumpft ist.

### **3.2 Entwicklung wichtiger Indikatoren der Finanzpolitik seit den frühen neunziger Jahren**

#### **3.2.1 Ausgaben des Staates**

Die Ausgaben des Staates haben sich im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt von 1991 bis 2003 kaum verändert (Tabelle 5). Sie beliefen sich im Durchschnitt der Jahre auf rund 48 Prozent. Von 2003 bis 2007 sind die Ausgaben des Staates jahresdurchschnittlich um nur 0,5

Prozent gestiegen; im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt nahmen sie merklich ab. Ein Teil des Rückgangs ist konjunkturbedingt. Gebremst wurde der Rückgang dadurch, dass der Staat im Jahr 2007 im Gefolge der Finanzkrise Schulden von Banken übernommen hat; die Ausgaben wurden dadurch um fast 9 Mrd. Euro erhöht.<sup>3</sup> Im Jahr 2008 wurden nochmals in

*Tabelle 5:*

Ausgaben des Staates, Steuern, Sozialbeiträge, Budgetsaldo<sup>a</sup> 1970–2008 (in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) in Prozent

	Ausgaben	Steuern <sup>b</sup>	Sozialbeiträge	Sonstige Einnahmen	Budgetsaldo
1970	38,5	23,2	11,8	4,0	0,5
1980	46,9	24,6	15,8	3,6	-2,9
1990	43,6	22,5	15,8	3,4	-1,9
1991	47,4	23,0	16,8	3,5	-4,0
1992	49,5	23,4	17,2	4,0	-4,9
1993	50,3	23,4	17,7	4,1	-5,1
1994	49,1	23,3	18,2	4,0	-3,6
1995	48,3	22,9	18,3	3,8	-3,2
1996	49,3	23,3	19,0	3,7	-3,3
1997	48,4	23,0	19,2	3,5	-2,6
1998	48,0	23,5	18,9	3,5	-2,2
1999	48,1	24,5	18,7	3,4	-1,5
2000	47,6	25,0	18,3	3,1 <sup>c</sup>	-1,2 <sup>c</sup>
2001	47,6	23,3	18,2	3,3	-2,8
2002	48,1	22,8	18,2	3,4	-3,7
2003	48,5	22,8	18,3	3,4	-4,0
2004	47,1	22,2	17,9	3,2	-3,8
2005	46,8	22,5	17,7	3,3	-3,3
2006	45,3	23,3	17,2	3,3	-1,5
2007	44,2	24,3	16,5	3,2	-0,2
2008	43,9	24,3	16,4	3,1	-0,1

<sup>a</sup>Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; bis 1990 früheres Bundesgebiet; 1991 bis 1994 einschließlich Treuhandanstalt. — <sup>b</sup>Einschließlich Erbschaftsteuer und EU-Steuern in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. — <sup>c</sup>Ohne Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (2,5 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt).

*Quelle:* Statistisches Bundesamt (2007, 2008, lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

erheblichem Maße Schulden übernommen. Lässt man die als Vermögensübertragungen verbuchten Schuldübernahmen außer Betracht, so hat sich der Anstieg der Ausgaben des Staates im Jahr 2008 deutlich beschleunigt; der restriktive Kurs wurde aufgegeben. Die Ausgabenrelation war im Jahr 2008 gleichwohl um mehr als 4 Prozentpunkte niedriger als im Durchschnitt des Zeitraums 1991 bis 2003.

---

<sup>3</sup> Eine Rolle spielte auch ein Sondereinfluss. Der Bund zahlte im Jahr 2007 rund 2 Mrd. Euro weniger Sozialbeiträge für Empfänger des Arbeitslosengeldes II. Dies reduziert die Ausgabenrelation und die Beitragsrelation um rund 0,1 Prozentpunkte. Mit restriktiver Finanzpolitik (oder Ausgabenenkungspolitik) hat das nichts zu tun. Infolge der Maßnahme wird die Gesetzliche Rentenversicherung irgendwann geringere Renten zahlen müssen; dem dürften aber im Regelfall höhere Ausgaben für die „Grundsicherung im Alter“ an die dann alten ALG-II-Empfänger gegenüberstehen. Insofern ist selbst langfristig praktisch kaum mit Einspareffekten zu rechnen.

Der weitaus größte Teil des Rückgangs der Ausgabenrelation ist struktureller Art. Das Wachstum des Produktionspotentials ist durch den „Rückzug des Staates“ gestärkt worden. Empirischen Untersuchungen zufolge (Fölster und Henrekson 2001; Heitger 1998 und 2001) dürfte der Effekt – für sich genommen, also unabhängig von Änderungen der Struktur der Staatsausgaben und anderen Einflüssen – rund einen viertel Prozentpunkt betragen.<sup>4</sup>

### 3.2.2 Struktur der Ausgaben des Staates

Die Investitionen des Staates haben in den neunziger Jahren des vergangenen Jahrtausends und in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends – relativ und teilweise sogar absolut – abgenommen, die monetären Sozialleistungen und die sozialen Sachleistungen sind dagegen – relativ – weiter gestiegen (Tabelle 6). Im Jahr 2004 ist diese Tendenz, die auch für die siebziger und achtziger Jahre zu konstatieren ist, zum Stillstand gekommen; der Rückgang der Investitionen und der Anstieg der Sozialleistungen – wiederum gemessen am Bruttoinlands-

Tabelle 6:

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

	Bruttoinvestitionen	Monetäre Sozialleistungen	Soziale Sachleistungen	Zinsen
1970 <sup>a</sup>	4,7	12,5	3,7	0,9
1980 <sup>a</sup>	3,6	15,8	6,0	2,1
1990 <sup>a</sup>	2,4	14,3	5,9	2,6
1991 <sup>b</sup>	2,6	15,3	6,5	2,7
1995	2,2	17,6	7,4	3,5
2000	1,8	18,4	7,4	3,2
2001	1,7	18,6	7,5	3,1
2002	1,7	19,5	7,6	2,9
2003	1,6	19,8	7,7	3,0
2004	1,4	19,4	7,4	2,8
2005	1,4	19,2	7,5	2,8
2006	1,4	18,4	7,4	2,8
2007	1,5	17,3	7,4	2,8
2008	1,5	16,9	7,5	2,8

<sup>a</sup>Früheres Bundesgebiet. — <sup>b</sup>Staat einschließlich Treuhandanstalt.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2007, 2008); eigene Berechnungen;.

---

<sup>4</sup> Nach Fölster und Henrekson (2001) hat ein Anstieg der „Staatsquote“ um 10 Prozentpunkte einen Rückgang der langfristigen Wachstumsrate um 0,7 bis 0,8 Prozentpunkte zur Folge. Nach Heitger (2001) ist der Wachstumseffekt einer Änderung der Staatsquote um 10 Prozentpunkte auf 0,5 Prozentpunkte zu veranschlagen.

produkt – haben sich nicht fortgesetzt.<sup>5</sup> Zwar ist ein beträchtlicher Teil des Rückgangs der relativen monetären Sozialleistungen seit 2004 Ergebnis der zunehmenden Auslastung des Produktionspotentials; auch wirkt sich ab dem Jahr 2007 die Reduktion der vom Bund für Sozialleistungsempfänger gezahlten Beiträge aus. Die Struktur der Ausgaben des Staates hat sich aber in den vergangenen fünf Jahren nicht mehr in eine Richtung geändert, die das Wachstum der Wirtschaft tendenziell beeinträchtigt.

Darauf deuten auch die Entwicklung der Sozialleistungen im Sinne des Sozialbudgets sowie die der Finanzhilfen des Staates, die zusammen mit den Steuervergünstigungen die Subventionen definieren, hin. Die Sozialleistungsquote (Sozialleistungen in der Abgrenzung des Sozialbudgets im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) hat im Jahr 2003 mit 32,2 Prozent einen Höchstwert erreicht (BMAS 2008), danach hat sie merklich abgenommen (Tabelle 7). Die Finanzhilfen des Bundes, der Länder, der Gemeinden, der EU und der Bundesagentur für Arbeit, die rund zwei Drittel der gesamten Subventionen ausmachen, sind von 2000 bis 2007 von 101 auf 91 Mrd. Euro gesunken; im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt beliefen sie sich im Jahr 2007 auf 3,8 Prozent, nach 4,9 Prozent im Jahr 2000 (Boss und Rosenschon 2008).

*Tabelle 7:*  
Sozialleistungen in der Abgrenzung des Sozialbudgets<sup>a</sup> 1970–2007

	Mrd. Euro	In Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent)		Mrd. Euro	In Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent)
1970	86,3	23,9	1997	588,5	30,7
1975	164,6	29,9	1998	602,9	30,7
1980	228,5	29,0	1999	625,1	31,1
1985	277,9	28,2	2000	642,4	31,1
1990	342,6	26,2	2001	659,9	31,2
1991	424,0	27,6	2002	683,0	31,9
1992	480,7	29,2	2003	697,6	32,2
1993	506,4	29,9	2004	696,4	31,5
1994	529,3	29,7	2005	701,9	31,3
1995	559,4	30,3	2006	702,2	30,2
1996	585,2	31,2	2007	706,9	29,2

<sup>a</sup>Bis 1990: Früheres Bundesgebiet.

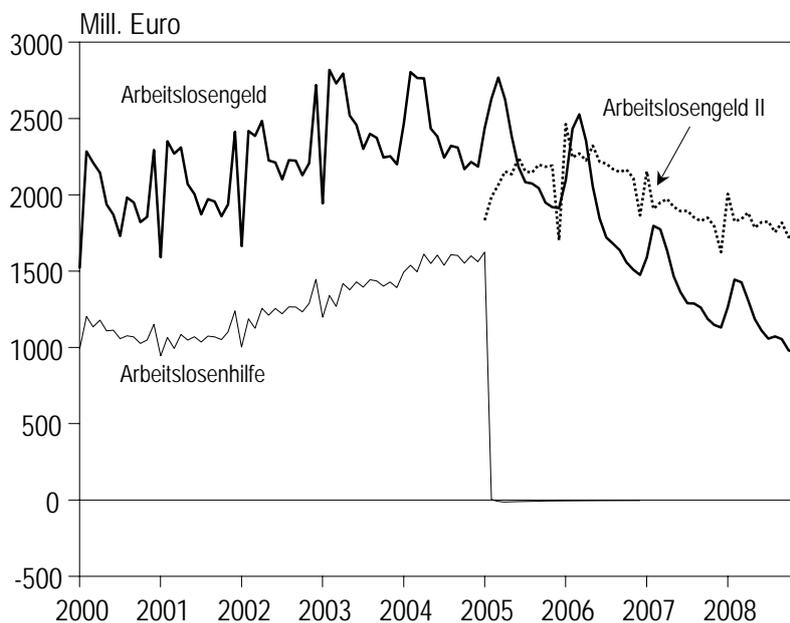
*Quelle:* BMAS (2008: Tabelle 7.1); eigene Berechnungen.

<sup>5</sup> Die Entwicklung der öffentlichen Investitionen wird dadurch beeinflusst, dass – möglicherweise im Zeitablauf zunehmend – öffentliche Einrichtungen in private umgewandelt worden sind („Ausgliederungen“). Dies hat zur Folge, dass die betreffenden Investitionen dem privaten Sektor zugerechnet werden. Das Ausmaß der Ausgliederungen ist nicht bekannt. Vermutlich ist der Rückgang der Investitionen kleiner ausgefallen, als es die VGR-Daten für die öffentlichen Investitionen erscheinen lassen.

### 3.2.3 Exkurs: Arbeitsmarktabhängige Ausgaben

Der skizzierte relative Rückgang der monetären Sozialleistungen betrifft nicht alle Leistungen. Viele der einzelnen monetären Sozialleistungen (wie z. B. das Kindergeld) haben sich in den vergangenen Jahren in etwa so wie vorher entwickelt. Größere Veränderungen gab es aber – auch infolge von Reformmaßnahmen (vgl. Boss et al. 2007) – bei den arbeitsmarktabhängigen Ausgaben.

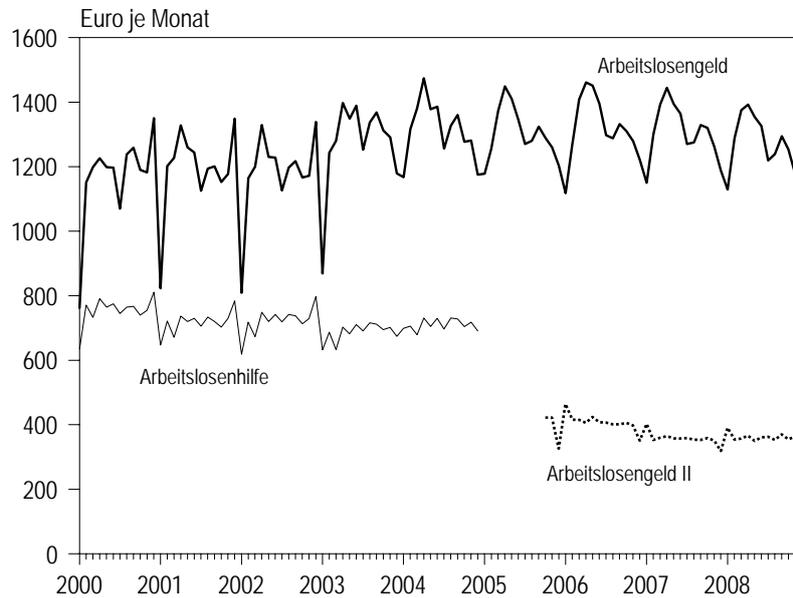
Abbildung 1:  
Ausgaben für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II 2000–2008



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, *Amtliche Nachrichten* (lfd. Jgg.); Bundesagentur für Arbeit, *Einnahmen und Ausgaben der BA* (lfd. Jgg.); BMF (lfd. Jgg.).

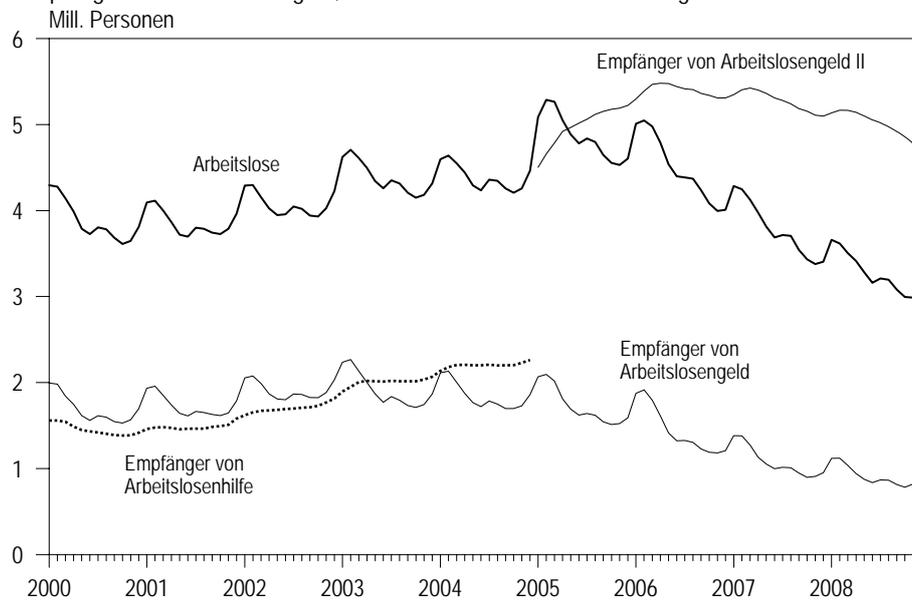
Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld sind seit fünf Jahren rückläufig (Abbildung 1). Die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld II, das Anfang 2005 eingeführt worden ist, sind höher, als es die für die Arbeitslosenhilfe waren. Dies ist nicht erstaunlich, wenn man bedenkt, dass das Arbeitslosengeld II auch die Sozialhilfe für Erwerbsfähige ersetzt. Seit drei Jahren sind die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld II rückläufig. Die Leistungen je Empfänger haben sich weitaus weniger verändert als die Empfängerzahlen (Abbildungen 2 bis 4).

Abbildung 2:  
Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II (je Leistungsempfänger) 2000–2008



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, *Amtliche Nachrichten* (lfd. Jgg.); Bundesagentur für Arbeit, *Einnahmen und Ausgaben der BA* (lfd. Jgg.); BMF (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

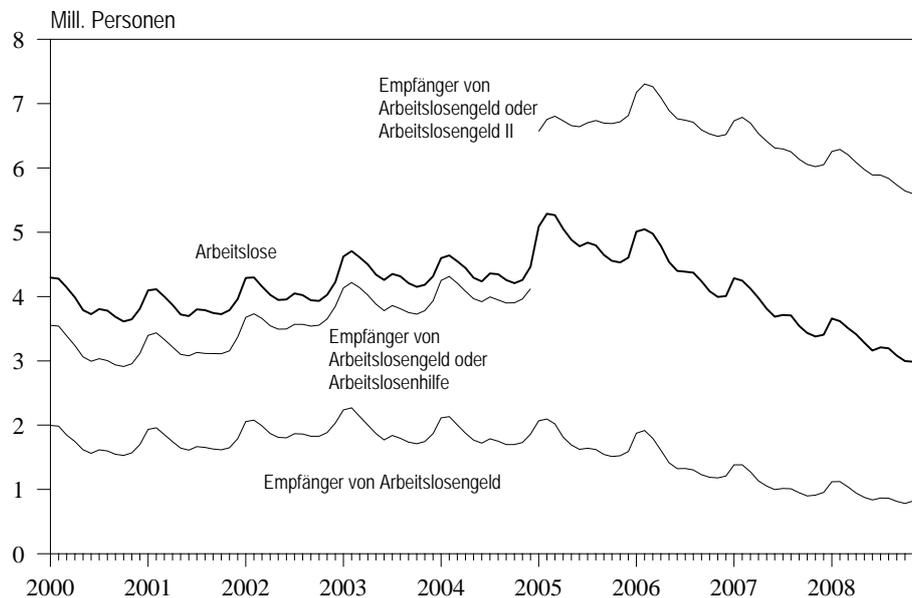
Abbildung 3:  
Arbeitslose und Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II 2000–2008



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, *Amtliche Nachrichten* (lfd. Jgg.); Bundesagentur für Arbeit, *Einnahmen und Ausgaben der BA* (lfd. Jgg.).

Abbildung 4:

Arbeitslose und Empfänger von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bzw. Arbeitslosengeld II 2000–2008



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, *Amtliche Nachrichten* (lfd. Jgg.); Bundesagentur für Arbeit, *Einnahmen und Ausgaben der BA* (lfd. Jgg.).

### 3.2.4 Struktur der Finanzierung der Staatsausgaben

#### — Gesamtwirtschaftliche Steuerbelastung

Die Ausgaben des Staates sind seit 2003 – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – rückläufig. Der Rückgang ging nicht mit einer Abnahme der Steuerbelastung (Steueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) einher. Die Steuerbelastung war mit den Steuersatzsenkungen 2001, 2004 und 2005 zwar gesunken, sie hat aber im Jahr 2006 – auch infolge eines sehr kräftigen Anstiegs des Aufkommens der „gewinnabhängigen“ Steuern – das Niveau der neunziger Jahre wieder erreicht und auch im Jahr 2007 – vor allem wegen der kräftigen Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer – zugenommen. Im Jahr 2008 ist sie – trotz der Reduktion der Steuersätze infolge der Reform der Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung – etwas gestiegen.

#### — Struktur der Steuerbelastung

Die gesamte Steuerlast hat sich langfristig wenig verändert. Dabei haben die Steuern auf das Einkommen und das Vermögen (definiert als Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer,

nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Zinsabschlag, Körperschaftsteuer, Solidaritätszuschlag, Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Gewerbesteuer und Grundsteuer) an Bedeutung verloren. Das Aufkommen dieser Steuern machte im Jahr 1991 rund 56 Prozent des gesamten Steueraufkommens aus. Der Anteil sank über rund 52 Prozent im Jahr 1999 auf rund 50,5 Prozent in den Jahren 2006 und 2007. Im Jahr 2008 dürfte der Anteil reichlich einen Prozentpunkt größer gewesen sein. Wenn – wie hier postuliert – Steuern auf die Einkommensentstehung die Leistungs- und Sparanreize weniger beeinträchtigen als Steuern auf den Konsum, dann wurde das wirtschaftliche Wachstum dadurch gestärkt.

– *Steuervergünstigungen und Niveau der Steuersätze*

Bei insgesamt wenig veränderter Steuerquote hat sich die Struktur der Steuerbelastung auch in einer anderen Hinsicht geändert. Das Ausmaß der Steuervergünstigungen hat in den vergangenen Jahren etwas abgenommen; es wird bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums infolge etlicher Eingriffe wohl deutlich sinken (Tabelle 8). Dies beruht auch auf der abnehmenden Bedeutung der Eigenheimzulage.<sup>6</sup> Vernachlässigt man die Eigenheimzulage, die abgeschafft wurde, die aber noch Mindereinnahmen bewirkt, so steigt das Volumen der Steuervergünstigungen von 40,8 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 41,8 Mrd. Euro im Jahr 2012; im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt sind dies 1,9 bzw. 1,5 Prozent (Boss 2008a).<sup>7</sup>

Die Finanzpolitik hat demnach beim Subventionsabbau, soweit es um die Steuervergünstigungen, nicht um die Finanzhilfen des Staates geht, Erfolge aufzuweisen. Der Rückgang der Steuervergünstigungen bedeutet bei gegebener Steuerbelastung insgesamt, dass die Steuersätze niedriger sind, als sie es sonst wären. Dies erhöht die Effizienz; die mit der Besteuerung verbundenen Wohlfahrtsverluste nehmen ab.

Allerdings sind im Zuge der Reform der Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung neue Vergünstigungen wie z.B. der Investitionsabzugsbetrag für kleine und mittlere Unternehmen geschaffen worden. Auch wurden vor allem in der Absicht, die Konjunktur anzuregen, neue Steuervergünstigungen beschlossen. Schließlich wurde die Regel zur Entfernungspauschale geändert und damit das Ausmaß einer Steuervergünstigung erhöht.

---

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

<sup>7</sup> Zur Entwicklung der Steuervergünstigungen vgl. auch Boss (2006b).

*Tabelle 8:*  
Steuerergünstigungen 2003–2012 (Mrd. Euro)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sektorspezifische Steuerergünstigungen	31,0	31,8	32,9	32,5	32,3	30,7	28,9	27,7	26,4	25,0
Branchenübergreifende Steuerergünstigungen	6,5	7,2	7,5	6,4	8,9	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5
Zusammen	37,5	39,1	40,4	38,9	41,1	39,2	37,3	36,1	34,8	33,4
Sonstige Steuerergünstigungen	4,9	4,5	4,4	4,5	4,6	4,6	4,7	4,7	4,7	4,7
Zusammen	42,4	43,6	44,8	43,4	45,7	43,8	42,0	40,8	39,5	38,1
Zusätzliche Steuerergünstigungen gemäß der Zusatzliste in der Studie Koch/Steinbrück	9,5	8,6	7,4	7,4	6,2	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Insgesamt	51,9	52,2	52,3	50,8	51,9	48,8	47,0	45,8	44,5	43,1
dito, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt	2,4	2,4	2,3	2,2	2,1	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5
Förderung des Wohnungsbaus oder -kaufs nach § 10e EStG oder durch die Eigenheimzulage	11,0	11,0	10,3	9,3	8,0	6,7	5,2	4,0	2,7	1,3
Insgesamt, ohne Förderung des Wohnungsbaus oder -kaufs	40,8	41,1	41,9	41,5	43,9	42,2	41,8	41,8	41,8	41,8
dito, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5

*Quelle:* Boss (2008a: 12).

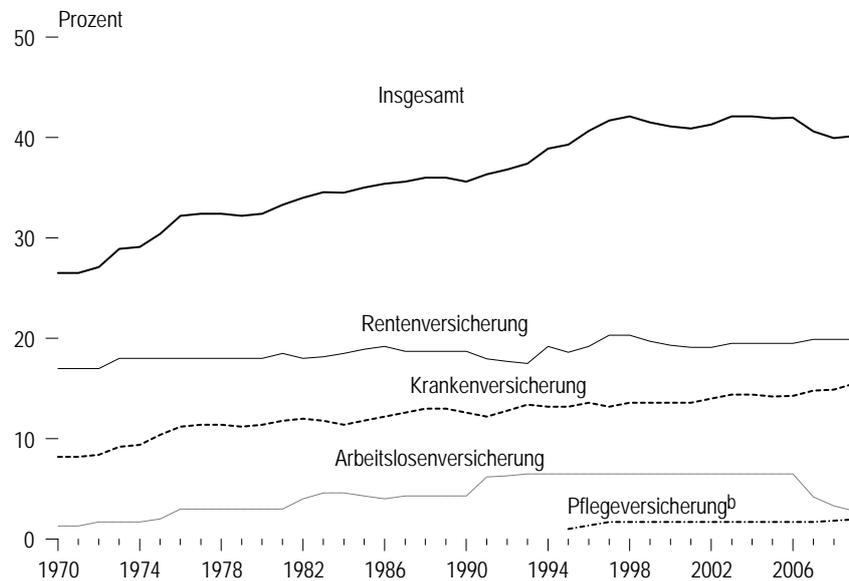
### — *Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge*

Die Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge (Beitragsaufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) ist nach 2003 gesunken, nachdem sie sich im Zeitraum 1995 bis 2003 insgesamt nur wenig verändert hatte. Die Abnahme beruht allerdings auf einer Änderung der (funktionalen) Einkommensverteilung; die wesentliche Bemessungsgrundlage der Beiträge zur Sozialversicherung, die Löhne der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze, ist im Zeitraum 2003 bis 2007 deutlich schwächer gestiegen als andere Einkommen (und das nominale Bruttoinlandsprodukt).

Hingegen hat der am Bruttolohn gemessene Beitragssatz für die Sozialversicherung insgesamt im früheren Bundesgebiet von 1991 bis 1997 – wie schon in den siebziger und achtziger Jahren – zugenommen<sup>8</sup> (Abbildung 5). Im Zeitraum 1997 bis 2006 hat er sich dagegen kaum verändert. Er betrug rund 42 Prozent; wird die Belastung am Verhältnis der gesamten Sozialversicherungsbeiträge zum Bruttolohn einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, also an den Arbeitskosten, gemessen, so belief sie sich auf rund 34,5 Prozent.

<sup>8</sup> Der Beitragssatz in den neuen Ländern weicht geringfügig von dem im früheren Bundesgebiet ab.

Abbildung 5:  
Beitragssätze zur Sozialversicherung<sup>a</sup> im früheren Bundesgebiet 1970–2009 (Prozent)



<sup>a</sup>In Prozent des versicherungspflichtigen Entgelts. — <sup>b</sup>Ohne Extra-Beitrag für Versicherte ohne Kinder (0,25 Prozent ab 2005).

Quelle: BMAS (2008); eigene Berechnungen.

Zur Konstanz des Beitragssatzes im Zeitraum 1997 bis 2006 haben zunächst die gute Konjunktur, danach Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der gesetzlichen Krankenversicherung beigetragen. So wurde im Jahr 2001 beschlossen, die Formel für die Rentenanpassung in der Weise zu verändern, dass der Beitragssatz und das Leistungsniveau verknüpft sind (Sachverständigenrat 2001: Ziffer 241); eine Anhebung des Beitragssatzes verringert seit dem Jahr 2002 das Ausmaß der Rentenerhöhung.<sup>9</sup> Im Jahr 2003 traten weitere Korrekturen in Kraft (z.B. ein Verzicht auf eine Rentenerhöhung im Juli 2004). Anfang 2005 wurde der so genannte Nachhaltigkeitsfaktor in die Formel für die Rentenanpassung eingeführt.<sup>10</sup> In der gesetzlichen Krankenversicherung wurden Anfang 2004 Sparmaßnahmen (wie z. B. die Einführung der Praxisgebühr und erhöhte Zuzahlungen) wirksam.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Es wurde damals geschätzt, dass so der Anstieg des Beitragssatzes von 19,1 Prozent im Jahr 2001 auf 21,8 Prozent im Jahr 2030 begrenzt werden könne, obwohl sich die Altersstruktur ändert, insbesondere der Altenquotient steigt.

<sup>10</sup> Ziel war es, den Beitragssatz im Jahr 2030 trotz der zwischenzeitlich eingetretenen Phase schwachen Wachstums unter 22 Prozent zu drücken.

<sup>11</sup> Es gelang aber nicht, den Beitragssatz von 14,3 Prozent im Jahr 2003 auf 12,6 Prozent im Jahr 2007 zu senken. Er hat im Jahr 2007: 14,8 Prozent betragen.

Zu Beginn des Jahres 2007 ist die Beitragsbelastung, die zu einem großen Teil Steuercharakter hat, per saldo gesunken. Sie ist im Jahr 2008 nochmals zurückgegangen. Der Beitragsatz in der Arbeitslosenversicherung wurde deutlich reduziert. Die Anhebung des Beitragsatzes in der sozialen Pflegeversicherung zum 1. Juli 2008 und die des Satzes in der gesetzlichen Krankenversicherung sind im Vergleich dazu gering. Die Reduktion der Beitragsbelastung stärkt – für sich genommen – die Arbeitsanreize. Allerdings wurde der Regelsatz der Mehrwertsteuer Anfang 2007 angehoben. Diese Steuer belastet ähnlich wie die Beiträge die Lohnsumme (Boss et al. 2005), so dass die Effekte auf die Beschäftigung kleiner als sonst ausfallen.

Im Jahr 2009 wird die gesamte Belastung etwas steigen. Zwar sinkt der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung, der in der gesetzlichen Krankenversicherung wird aber stärker angehoben. Auch gilt der erhöhte Satz in der sozialen Pflegeversicherung für das gesamte Jahr.

Das Wachstum des Produktionspotentials dürfte aufgrund des Rückgangs des Beitragssatzes in der Sozialversicherung gestärkt worden sein. Letztlich kommt es aber, was die Wirkung auf den Arbeitseinsatz und das Potentialwachstum betrifft, auf die Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte insgesamt, also der Löhne einschließlich der Arbeitgeberbeiträge, an. Diese sind in den Jahren 2004 bis 2007, gemessen am Verteilungsspielraum, sehr moderat gestiegen (Sachverständigenrat 2007).

#### – *Neuverschuldung*

Der moderate Anstieg der Staatsausgaben in den Jahren 2004 bis 2007 hat sich in einem deutlichen Rückgang des Budgetdefizits niedergeschlagen. Vermutlich weist der Haushalt 2008 sogar einen Überschuss auf. Der Anstieg der Schulden des Staates ist, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, im Jahr 2005 zum Stillstand gekommen. Seither sinkt die Schuldenrelation (Tabelle 9); Maßnahmen zur Rekapitalisierung der Banken sind dabei nicht berücksichtigt. Die Zinsbelastung (Zinsen auf öffentliche Schulden im Verhältnis zum Steueraufkommen) ist bereits seit einigen Jahren rückläufig (Abbildung 6); maßgeblich dafür sind der Rückgang des Zinsniveaus für Staatsschuldtitel und ein verbessertes Schuldenmanagement.

*Tabelle 9:*

Staatsverschuldung und Zinsbelastung 1970–2008 (Prozent)

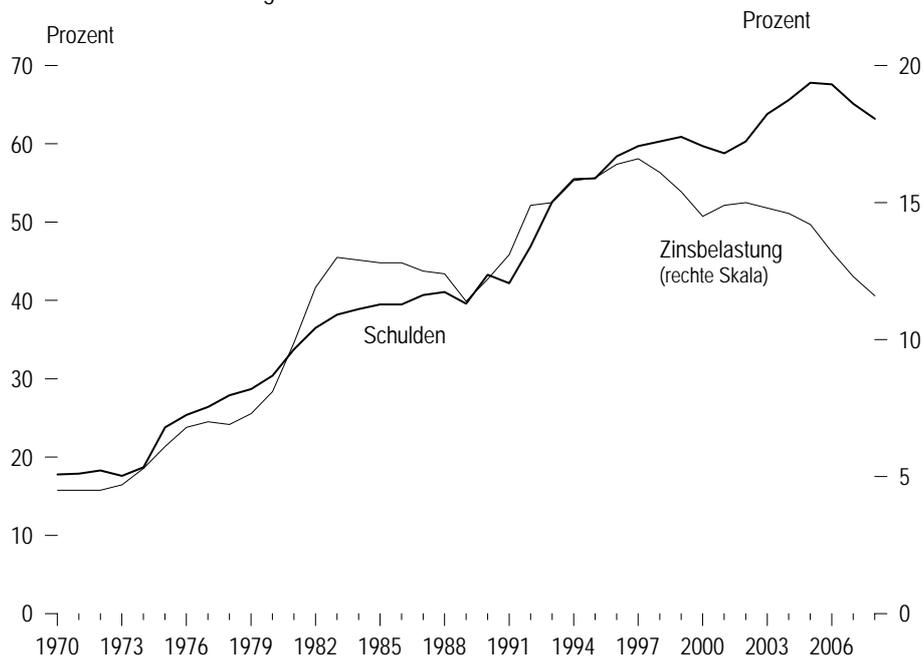
	Staatsverschuldung <sup>a,b</sup>	Zinsbelastung <sup>b,c</sup>		Staatsverschuldung <sup>a,b</sup>	Zinsbelastung <sup>b,c</sup>
1970	17,8	4,5	2000	59,7	14,5
1980	30,4	8,1	2001	58,8	14,9
1990	43,3	12,2	2002	60,3	15,0
1991	42,2	13,1	2003	63,8	14,8
1995	55,6	15,9	2004	65,6	14,6
1996	58,4	16,4	2005	67,8	14,2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

<sup>a</sup>In Relation zum Bruttoinlandsprodukt; ab 1991 in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht, allerdings 1991 (wie 1990) einschließlich Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR. — <sup>b</sup>Bis 1990 früheres Bundesgebiet. — <sup>c</sup>Zinsen auf die öffentlichen Schulden (1990–1991 einschließlich der Zinszahlungen der Treuhandanstalt) in Prozent des Steueraufkommens. — <sup>d</sup>Prognose.

*Quelle:* Deutsche Bundesbank, *Monatsbericht* (lfd. Jgg.); Statistisches Bundesamt (2007, 2008); eigene Berechnungen; eigene Prognose.

*Abbildung 6:*

Öffentliche Schulden<sup>a,b</sup> und Zinsbelastung<sup>b,c</sup> 1970–2008



<sup>a</sup>In Relation zum Bruttoinlandsprodukt; ab 1991 in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht, allerdings 1991–1994 (wie 1990) einschließlich Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR. — <sup>b</sup>Bis 1990 früheres Bundesgebiet. — <sup>c</sup>Zinsen auf die öffentlichen Schulden (1990–1994 einschließlich der Zinszahlungen der Treuhandanstalt) in Prozent des Steueraufkommens.

*Quelle:* Deutsche Bundesbank, *Monatsbericht* (lfd. Jgg.); Statistisches Bundesamt (2007, 2008); eigene Berechnungen; eigene Prognose.

— *Resümee*

Hinsichtlich der Finanzierung der Ausgaben des Staates lässt sich festhalten, dass die Bedeutung der Verschuldung abgenommen hat. Wenn die Hypothese der Ricardo-Äquivalenz nicht oder nur teilweise gilt,<sup>12</sup> dann wurde die Entwicklung des Produktionspotentials durch die Änderung der Einnahmenstruktur bei gegebenen Ausgaben positiv beeinflusst. Die Evidenz spricht zumindest gegen eine vollständige Ricardo-Äquivalenz. Eine Verringerung der Verschuldung wirkt sich ceteris paribus positiv auf das Wirtschaftswachstum aus (Sachverständigenrat 2002, 2006). Daher dürfte das Wachstum des Produktionspotentials durch die Reduktion der Nettoverschuldung gestärkt worden sein.

### **3.2.5 Exkurs: Nettovermögensposition des Staates**

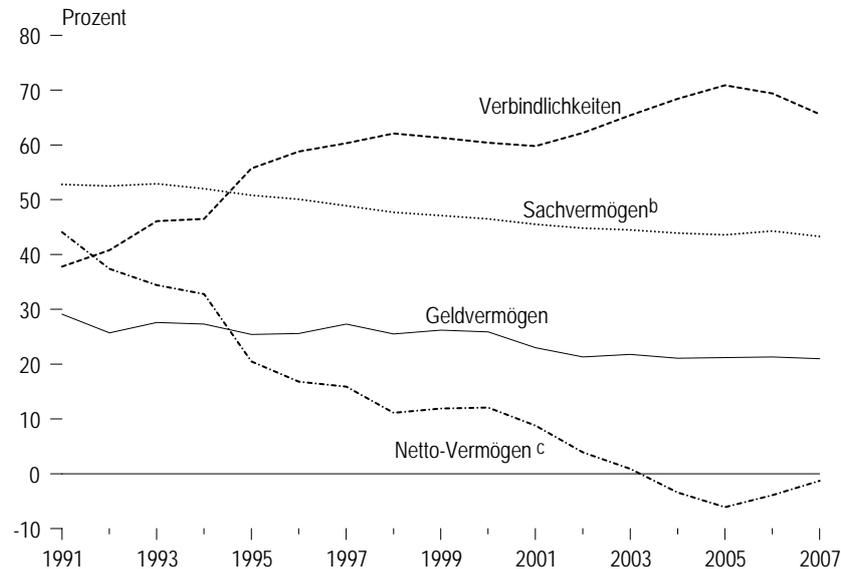
Die Entwicklung der Schuldenrelation spiegelt, weil sie die Bruttoschulden betrifft, nicht notwendigerweise die Entwicklung der Nettovermögensposition des Staates wider. Diese hat sich ungünstiger entwickelt als die Schuldenrelation. Das Nettovermögen des Staates ist im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt viele Jahre lang kräftig gesunken und seit 2004 negativ (Abbildung 7). Zum einen ist das Geldvermögen relativ und zeitweise auch absolut gesunken. Die Nettokreditaufnahme des Staates war immer wieder dadurch reduziert worden, dass Geldvermögen (z.B. Aktien) verkauft wurde; dies geschah in der Absicht, der Verfassungsnorm, die das Ausmaß der Neuverschuldung des Bundes und der Länder auf die Investitionsausgaben begrenzt, zu genügen. Zum anderen sank das relative Sachvermögen des Staates infolge der insgesamt schwachen Entwicklung der Sachinvestitionen (bei steigenden Abschreibungen) sowie infolge der beträchtlichen Verkäufe von Grundstücken und Gebäuden.

Die Abnahme des Nettovermögens des Staates dürfte im Jahr 2005 zu Ende gegangen sein. Im Jahr 2008 dürfte sich die Nettovermögensposition des Staates nochmals leicht verbessert haben.

---

<sup>12</sup> Gründe dafür können insbesondere sein eine für bestimmte Gruppen begrenzte Möglichkeit zur Verschuldung, unvollständiger Altruismus in Bezug auf künftige Generationen sowie Kurzsichtigkeit der Akteure hinsichtlich der langfristigen Äquivalenz von Steuer- und Kreditfinanzierung gegebener Ausgaben des Staates (vgl. Sachverständigenrat 2007b).

Abbildung 7:  
Vermögen und Verbindlichkeiten des Staates<sup>a</sup> 1991–2007 (Prozent)



<sup>a</sup>Am Jahresende im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt. — <sup>b</sup>Netto-Anlagevermögen zu Wiederbeschaffungspreisen (Wert für 2005 geschätzt). — <sup>c</sup>Geld- und Sachvermögen abzüglich Verbindlichkeiten.

Quelle: Deutsche Bundesbank (2007a); Statistisches Bundesamt (2007, 2008); eigene Berechnungen.

### 3.2.6 Änderungen der Finanzverfassung

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

So wurde ein (kleiner) Schritt in Richtung auf mehr Steuerautonomie der Länder getan; die Länder erhielten die Gesetzgebungskompetenz für die Grunderwerbsteuer (Sachverständigenrat 2006: Ziffer 461). Darüber hinaus wurde die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und die Versorgung der Landesbeamten und Landesrichter den Ländern übertragen; die Kompetenz war im Jahr 1969 dem Bund zugesprochen worden. Auch wurden zwei der vier Gemeinschaftsaufgaben (nämlich „Bildungsplanung“ und „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“) abgeschafft. Ferner wurden die Finanzhilfen des Bundes für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden sowie die Finanzhilfen für die soziale Wohnraumförderung gestrichen. Die Länder erhalten freilich zur Kompensation ihrer Einnahmenverluste pauschale Zuschüsse.

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

### **3.2.7 Fazit**

Die Ausgaben des Staates waren im Gefolge der deutschen Einigung kräftig gestiegen. Sie blieben über viele Jahre hinweg hoch. Dies hat das Wachstum des Produktionspotentials beeinträchtigt, weil die Abgaben und die Neuverschuldung hoch waren.

Die Staatsausgaben sind in den vergangenen fünf Jahren im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt deutlich gesunken. Die Struktur der Ausgaben hat sich zugunsten der „investiven“ Ausgaben verändert; insbesondere wurde der (relative) Rückgang der öffentlichen Investitionen gestoppt.

Die Steuerbelastung hat sich im Untersuchungszeitraum insgesamt kaum verändert; die Bedeutung der Steuern, die den Konsum anstatt das Einkommen belasten, hat aber zugenommen. Die Belastung durch Sozialbeiträge, die lange Zeit gestiegen und dann konstant geblieben war, wurde in den vergangenen zwei Jahren nennenswert reduziert.

Die Neuverschuldung wurde in den vergangenen fünf Jahren kräftig gesenkt. Der Anstieg der Schulden flachte sich deutlich ab; im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt sind die öffentlichen Schulden seit 2005 rückläufig. Bei verstärkten Investitionen des Staates ist dessen Nettovermögen relativ gestiegen, nachdem es lange Zeit deutlich abgenommen hatte. Im Zuge der Maßnahmen zur Bewältigung der Finanzmarktkrise werden die öffentlichen Schulden freilich wieder kräftig steigen.

## **3.3 Neuorientierung der Abgabepolitik im neuen Jahrtausend: Unternehmensteuerreform, Einkommensteuerentlastung und Reform der Sozialversicherung**

### **3.3.1 Überblick**

Anfang des neuen Jahrtausends gab es grundlegende Änderungen der Steuerpolitik sowie einschneidende Reformen im Bereich der Sozialversicherung. So wurde die Besteuerung der Unternehmensgewinne neu geregelt. Auch wurden die Einkommensteuersätze in drei Stufen

gesenkt. Schließlich gab es gravierende Einschnitte in die Leistungen der Sozialversicherung, insbesondere in die der gesetzlichen Rentenversicherung. Der Anstieg der Beitragssätze wurde gestoppt; auch wurden die Arbeitsanreize durch Neuregelungen für so genannte Mini- und Midijobs verstärkt.

### **3.3.2 Reform der Unternehmensbesteuerung: Geänderte Investitionsanreize und verbesserte Standortqualität?**

Die Gewinnbesteuerung wurde in Deutschland im Jahr 2001 grundlegend geändert. Die Steuersätze wurden reduziert, die Abschreibungsregeln verschärft und generell die Bemessungsgrundlagen verbreitert. Durch die Reform der Unternehmensbesteuerung sind aber die Kapitalkosten und die effektiven Steuerbelastungen für Investitionen – bei beträchtlichen Unterschieden im Einzelfall – nur wenig gesunken (Sachverständigenrat 2001).

Eine detaillierte Analyse der Reform der Unternehmensbesteuerung ergibt, dass bei ausschließlich nationaler Geschäftstätigkeit von Kapitalgesellschaften und bei Beschränkung auf die Steuern auf der Unternehmensebene – gemittelt über die Finanzierungsalternativen (Selbst-, Beteiligungs- und Fremdfinanzierung) und über die Arten der Investitionsobjekte (immaterielle Wirtschaftsgüter, Gebäude, Maschinen, Finanzanlagen, Vorräte) – ein geringfügiger Rückgang der Kapitalkosten und der effektiven steuerlichen Grenz- und Durchschnittsbelastung resultiert (Sachverständigenrat 2001: Ziffern 529–531). Wird die Steuerbelastung auf der Ebene der Kapitalgeber einbezogen, so fallen die Änderungen je nach persönlicher Belastung und je nach dem Ausmaß der Beteiligung unterschiedlich aus (Sachverständigenrat 2001: Ziffern 523–533); die Kapitalkosten und die Grenz- und Durchschnittsteuerbelastung änderten sich im Durchschnitt wenig.<sup>13</sup> Was die Unterschiede der Belastung hinsichtlich der Rechtsform betrifft, so ergab sich, „dass Personengesellschaften im Vergleich zu Kapitalgesellschaften bei typisierender Betrachtung bereits vor der Steuerreform einer geringeren Steuerbelastung unterlagen. Durch das Steuersenkungsgesetz erhöhen sich die Vorteile zugunsten von Personengesellschaften eher noch“ (Sachverständigenrat 2001: Ziffer 538).

Durch die befristete (und mit den Ausgaben zur Beseitigung der Hochwasserschäden begründete) Anhebung des Körperschaftsteuersatzes (von 25 auf 26,5 Prozent) war Deutschland im Jahr 2003 als Standort noch unattraktiver als zuvor (Sachverständigenrat 2003:

---

<sup>13</sup> Zu den Wirkungen auf die Anreize für deutsche Kapitalgesellschaften, im Inland statt im Ausland zu investieren, und zu den Effekten auf die relative Attraktivität von Investitionen ausländischer Kapitalgesellschaften in Deutschland vgl. Sachverständigenrat (2001: Ziffern 542–549).

Ziffer 528). Auch im Hinblick auf die nationale Investitionstätigkeit verschlechterten sich die steuerlichen Rahmenbedingungen (Tabelle 10).

*Tabelle 10:*

Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften in ausgewählten Ländern der Europäischen Union (EU) 2000–2007 (Prozent)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Tarifbelastung</i>								
Deutschland	52,4	39,2	39,4	40,6	39,4	39,4	39,4	39,4
Frankreich	36,7	36,4	35,4	35,4	35,4	34,9	34,4	34,4
Vereinigtes Königreich	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
Irland	10,0	10,0	10,0	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5
Italien	41,3	40,3	40,3	38,3	37,3	37,3	37,3	37,3
Niederlande	35,0	35,0	34,5	34,5	34,5	31,5	29,6	25,5
Schweden	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0
Spanien	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	32,5
Länder im Durchschnitt <sup>a</sup>	33,6	31,7	31,6	31,8	31,5	31,1	30,8	30,0
Länder ohne Deutschland im Durchschnitt <sup>a</sup>	30,9	30,7	30,5	30,5	30,4	29,9	29,5	28,6
Differenz <sup>b</sup>	21,5	8,5	8,9	10,1	9,0	9,5	9,9	10,8
<i>Effektive Durchschnittsbelastung</i>								
Deutschland	39,0	35,8	35,8	36,9	35,8	35,8	35,4	35,4
Frankreich	36,1	35,4	34,7	34,7	34,7	34,4	33,9	33,9
Vereinigtes Königreich	27,4	27,4	27,8	27,8	27,8	27,8	27,8	27,8
Irland	9,2	9,1	12,0	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0
Italien	31,2	30,6	34,3	32,6	31,7	31,7	31,7	31,7
Niederlande	32,3	32,3	31,8	31,8	31,8	29,0	27,3	23,5
Schweden	23,7	23,0	23,0	23,0	23,0	24,5	24,5	24,5
Spanien	36,4	36,4	36,4	36,4	36,4	36,4	36,4	34,4
Länder im Durchschnitt <sup>a</sup>	29,4	28,8	29,5	29,7	29,4	29,2	28,9	28,2
Länder ohne Deutschland im Durchschnitt <sup>a</sup>	28,0	27,7	28,6	28,6	28,5	28,3	27,9	27,1
Differenz	11,0	8,1	7,2	8,3	7,3	7,5	7,5	8,3
<i>Effektive Grenzsteuerbelastung</i>								
Deutschland	30,9	29,2	29,2	30,3	29,2	29,2	28,1	28,1
Frankreich	33,3	33,6	33,5	33,5	33,5	33,4	33,1	33,1
Vereinigtes Königreich	21,7	21,7	23,4	23,4	23,4	23,4	23,4	23,4
Irland	7,0	6,6	10,1	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0
Italien	5,0	5,6	23,6	22,2	21,5	21,5	21,5	21,5
Niederlande	27,0	27,0	26,5	26,5	26,5	24,0	22,4	19,0
Schweden	17,4	16,8	16,8	16,8	16,8	18,1	18,1	18,1
Spanien	35,2	35,2	35,2	35,2	35,2	35,2	35,2	33,4
Länder im Durchschnitt <sup>a</sup>	22,2	22,0	24,8	25,0	24,8	24,6	24,2	23,6
Länder ohne Deutschland im Durchschnitt <sup>a</sup>	20,9	20,9	24,2	24,2	24,1	23,9	23,7	22,9
Differenz	10,0	8,3	5,0	6,1	5,1	5,3	4,4	5,2

. Nicht verfügbar. — <sup>a</sup>Ungewichtet. — <sup>b</sup>Satz in Deutschland abzüglich Satz in den anderen ausgewählten EU-Ländern im Durchschnitt.

*Quelle:* Elschner und Overesch (2007); ZEW (2008); eigene Berechnungen.

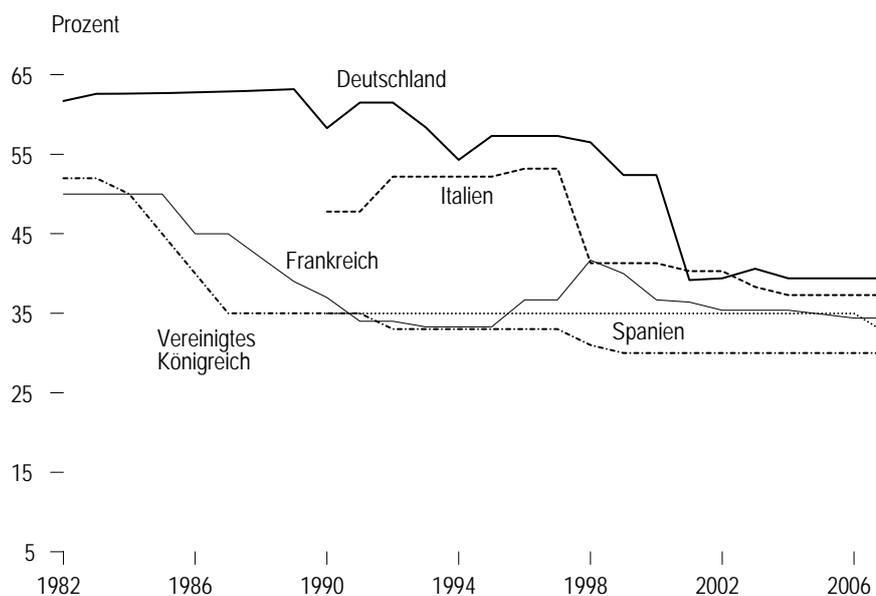
Die Tarifbelastung, die Kapitalkosten<sup>14</sup> sowie die steuerliche effektive Durchschnittsbelastung<sup>15</sup> für Investitionen in Deutschland waren in den Jahren 2001 bis 2006 im europäischen

<sup>14</sup> Die Kapitalkosten sind diejenige Rendite vor Steuern, die eine Investition mindestens erbringen muss, damit sie für Kapitalgeber – verglichen mit einer Alternativanlage – gerade noch attraktiv ist.

Vergleich hoch (Abbildungen 8 bis 13). Der Körperschaftsteuersatz (ggf. einschließlich Zuschläge) war im Jahr 2006 in Deutschland so hoch wie in keinem anderen europäischen Land (Elschner und Overesch 2007: 130). Der Abstand zwischen dem Satz in Deutschland und dem durchschnittlichen Satz in den anderen Ländern hat im Zeitraum 2001 bis 2006 zugenommen.<sup>16</sup>

Etliche Länder haben Maßnahmen ergriffen, um ihre steuerliche Attraktivität zu erhöhen (Elschner und Overesch 2007: 130–131). So haben die Niederlande und Spanien die Steuerbelastung im Jahr 2007 reduziert;<sup>17</sup> ferner haben Griechenland, Bulgarien, Estland und Slowenien den Körperschaftsteuersatz gesenkt (Elschner und Overesch 2007: 130–131). Der Abstand der Steuerbelastung in den anderen Ländern im Durchschnitt zur Steuerbelastung in Deutschland hat sich im Jahr 2007 vergrößert.

Abbildung 8:  
Der Körperschaftsteuersatz<sup>a</sup> in großen europäischen Ländern 1982–2007 (Prozent)



<sup>a</sup>Einschließlich der Zuschläge (wie z.B. des Solidaritätszuschlags in Deutschland).

Quelle: ZEW (2008); Elschner und Overesch (2007).

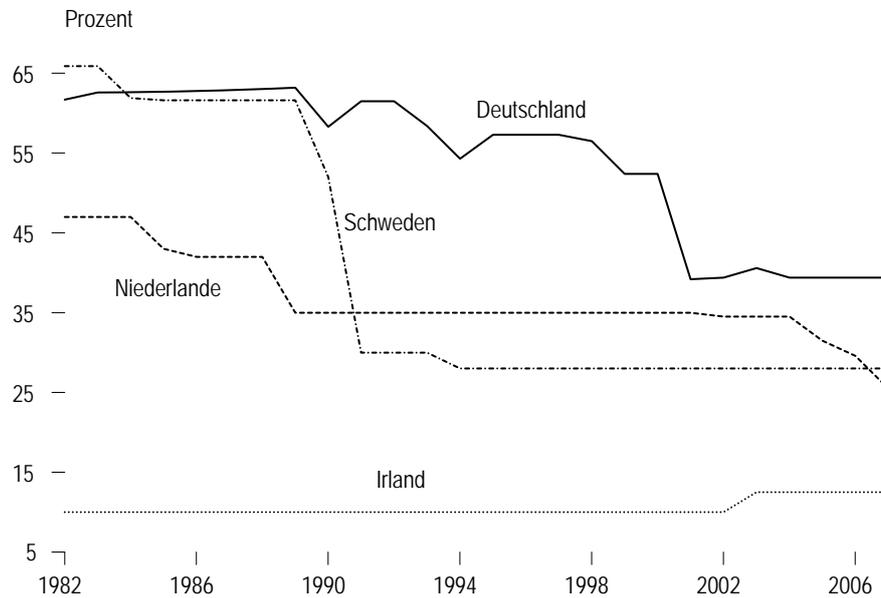
<sup>15</sup> Ein effektiver Durchschnittssteuersatz gibt an, welcher Teil des Gewinns eines rentablen Investitionsprojekts an Steuern abzuführen ist.

<sup>16</sup> Die Daten wurden freundlicherweise vom ZEW (2008) zur Verfügung gestellt.

<sup>17</sup> Spanien hat den Steuersatz im Jahr 2008 nochmals verringert.

Abbildung 9:

Der Körperschaftsteuersatz<sup>a</sup> in ausgewählten europäischen Ländern 1982–2007 (Prozent)

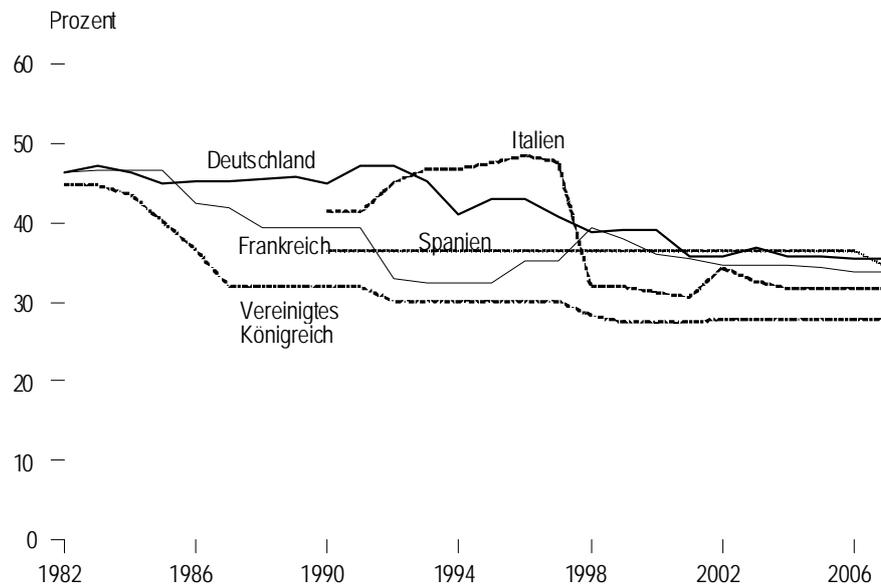


<sup>a</sup>Einschließlich der Zuschläge (wie z.B. des Solidaritätszuschlags in Deutschland).

Quelle: ZEW (2008); Eilschner und Overesch (2007).

Abbildung 10:

Effektiver durchschnittlicher Steuersatz<sup>a</sup> in großen europäischen Ländern 1982–2007 (Prozent)

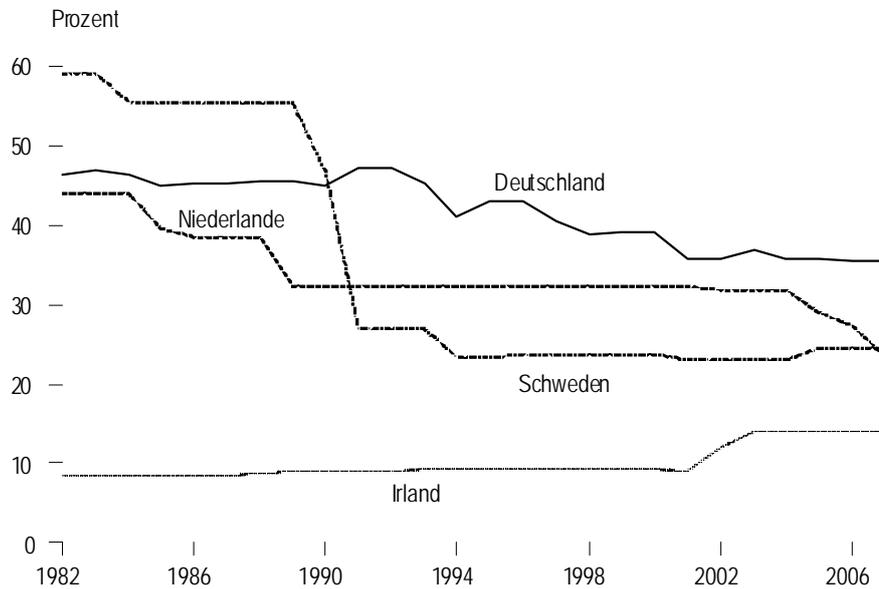


<sup>a</sup>Für Erträge auf Investitionen.

Quelle: ZEW (2008); Eilschner und Overesch (2007).

Abbildung 11:

Effektiver durchschnittlicher Steuersatz<sup>a</sup> in ausgewählten europäischen Ländern 1982–2007 (Prozent)

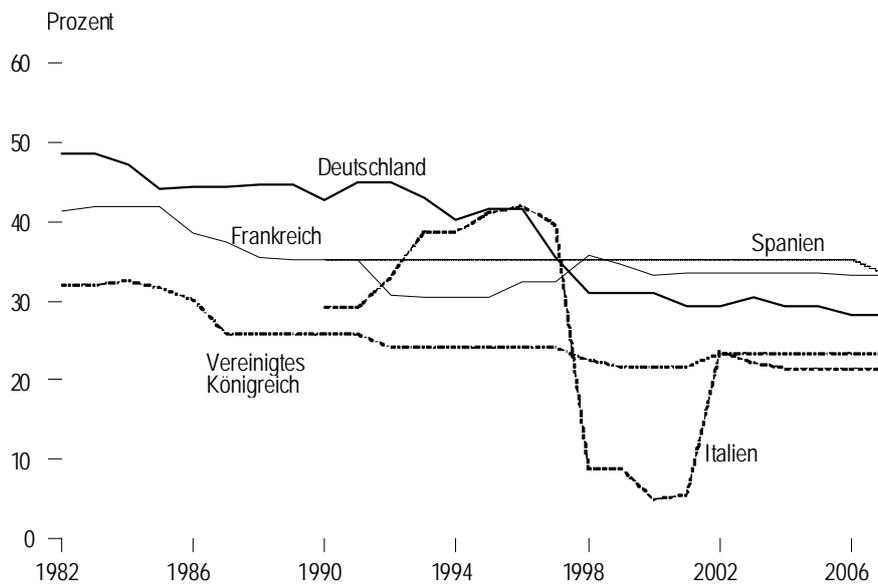


<sup>a</sup> Einschließlich der Zuschläge (wie z.B. des Solidaritätszuschlags in Deutschland).

Quelle: ZEW (2008); Eilschner und Overesch (2007).

Abbildung 12:

Effektiver marginaler Steuersatz<sup>a</sup> in großen europäischen Ländern 1982–2007 (Prozent)

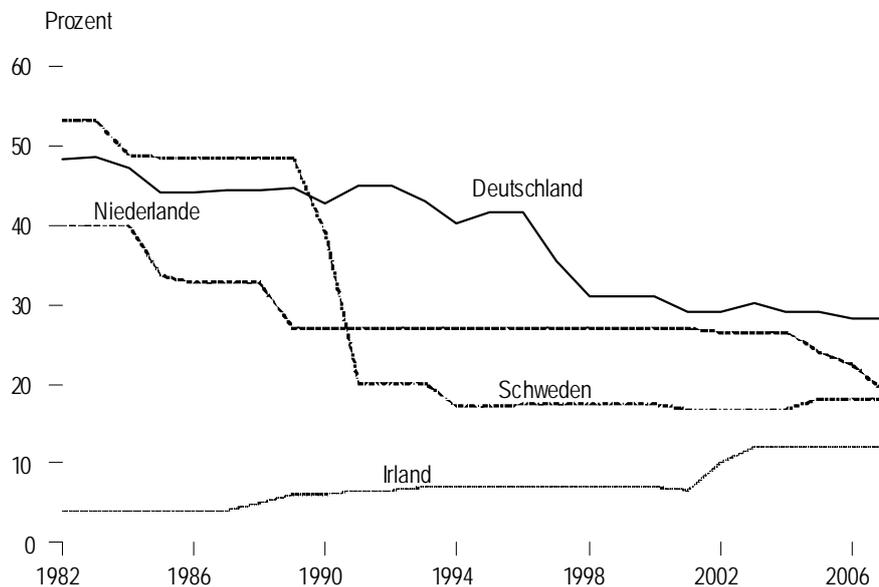


<sup>a</sup>Für Erträge auf Investitionen.

Quelle: ZEW (2008); Eilschner und Overesch (2007).

Abbildung 13:

Effektiver marginaler Steuersatz<sup>a</sup> in ausgewählten europäischen Ländern 1982–2007 (Prozent)



<sup>a</sup> Einschließlich der Zuschläge (wie z.B. des Solidaritätszuschlags in Deutschland).

Quelle: ZEW (2008); Elschner und Overesch (2007).

Zum 1. Januar 2008 ist eine Reform der Unternehmensbesteuerung in Kraft getreten.<sup>18</sup> Mit der Reduktion der Steuersätze werden die Kapitalkosten einerseits und die effektiven Durchschnittssteuersätze für unternehmerische Gewinne andererseits verändert, also die Indikatoren, anhand derer sich die Wirkungen der Steuern auf Investitions- und Standortentscheidungen messen lassen. Die Kapitalkosten der eigenfinanzierten (also der selbst- und der beteiligungsfinanzierten) Investitionen nehmen zu,<sup>19</sup> die Kapitalkosten fremdfinanzierter Investitionen werden geringer (Sachverständigenrat 2006: Ziffern 434–447). Im Durchschnitt der Finanzierungswege fallen die Kapitalkosten – bei gegebener Finanzierungsstruktur – höher aus als bislang. Investitionen national tätiger Unternehmen werden weniger attraktiv. Die Qualität des Standorts Deutschland nimmt aber zu, weil die effektiven Durchschnittssteuersätze für profitable Investitionsprojekte inländischer und ausländischer Unternehmen sinken (Boss 2007).

<sup>18</sup> Eine detaillierte Bewertung der Reform der Unternehmensbesteuerung findet sich in Sachverständigenrat (2007a: Ziffern 394–423 sowie 749–760).

<sup>19</sup> Durch die Einführung einer Abgeltungssteuer im Jahr 2009 nimmt – für sich genommen – die Nach-Steuer-Verzinsung der Alternativanlage zu; die Kapitalkosten steigen.

Zur Finanzierung der Steuersatzsenkungen dienen zahlreiche Maßnahmen.<sup>20</sup> Insbesondere wurde die degressive Abschreibung für Ausrüstungsinvestitionen, die im Jahr 2001 eingeschränkt, zu Jahresbeginn 2006 aber – auf zwei Jahre befristet – großzügiger ausgestaltet worden war, abgeschafft. Dadurch steigen die Kapitalkosten.<sup>21</sup> Die Absetzbarkeit der Zinsen bei der Gewinnermittlung wurde in Form der so genannten Zinsschranke eingeschränkt.<sup>22</sup> Dem wirkt – in unsystematischer Weise – entgegen, dass die „Ansparabschreibung“ (eine gewinnmindernde Rücklage für künftige Anschaffungen) großzügiger ausgestaltet wurde (Boss 2007).

Insgesamt gibt es keinen Anlass, infolge geänderter steuerlicher Anreize eine verstärkte Investitionstätigkeit zu erwarten. Die Investitionstätigkeit national tätiger Unternehmen wird langfristig eher negativ beeinflusst. Freilich wird Deutschland als Standort für Unternehmen attraktiver. Es ist unklar, ob per saldo die Investitionstätigkeit gestärkt wird und ob positive Beschäftigungswirkungen zustande kommen (Fuest und Fuest 2007). Eine Simulationsstudie mithilfe eines dynamischen, allgemeinen Gleichgewichtsmodells zeigt aber, dass die Investitionstätigkeit negativ beeinflusst wird und dass das reale Bruttoinlandsprodukt langfristig schrumpfen wird (Rădulescu und Stimmelmayer 2008; Baretta et al. 2008).

Der Sachverständigenrat kritisiert insbesondere „das unkoordinierte Nebeneinander von Abgeltungsteuer und Unternehmensbesteuerung im engeren Sinne“ (Sachverständigenrat 2007a: Ziffer 422) und die damit verbundenen massiven Anreize zur Fremdfinanzierung von Investitionen. Er sieht aber gleichwohl „eine Verbesserung gegenüber dem steuerlichen Status quo“ (ebenda: Ziffer 423). Er urteilt, „dass die von der Reduzierung der Tarifbelastung unternehmerischer Gewinne ausgehende Stärkung der Standortattraktivität für internationale Investoren wichtiger ist als die Einschränkung der Investitionen durch national tätige Unternehmen aufgrund der mangelhaften Abstimmung von Unternehmensbesteuerung und Abgeltungsteuer und die negativen Auswirkungen der Gegenfinanzierungsmaßnahmen“ (ebenda: Ziffer 423).

Kurzfristig werden Ausrüstungsinvestitionen durch eine neue Maßnahme begünstigt. Mit der Absicht, die Konjunktur zu stimulieren, wurde eine degressive Abschreibung – auf die

---

<sup>20</sup> Die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer wurde aufkommensneutral verändert. Statt 50 Prozent der Dauerschuldzinsen werden 25 Prozent aller Zinsen und Finanzierungsanteile von Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzen bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer „hinzugerechnet“; dabei gilt ein Freibetrag von 100 000 Euro.

<sup>21</sup> Die marginale Belastung der Rendite auf Ausrüstungsinvestitionen nähme schon infolge der Steuersatzsenkung zu, die Abschaffung der degressiven Abschreibung erhöht die Grenzbelastung nochmals.

<sup>22</sup> Die gegen Buchgewinnverlagerungen unternommenen Maßnahmen („Zinsschranke“, Bekämpfung von „Funktionsverlagerungen“) sind nicht nur überflüssig, sondern auch rechtlich fragwürdig (Heckemeyer und Spengel 2008: 59).

Jahre 2009 und 2010 befristet – beschlossen. Die Regelung ist aber weniger günstig als die, die in den Jahren 2006 und 2007 galt.

### **3.3.3 Geringere allgemeine Sozialabgabenbelastung**

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

Zur Konstanz des Beitragssatzes in den vergangenen zehn Jahren haben zunächst die gute Konjunktur, danach Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der gesetzlichen Krankenversicherung beigetragen. So wurde im Jahr 2001 beschlossen, die Formel für die Rentenanpassung in der Weise zu verändern, dass der Beitragssatz und das Leistungsniveau verknüpft sind (Sachverständigenrat 2001: Ziffer 241); eine Anhebung des Beitragssatzes verringert seit 2002 das Ausmaß der Rentenerhöhung. Im Jahr 2003 wurden weitere Korrekturen beschlossen (z.B. ein Verzicht auf eine Rentenerhöhung im Juli 2004). Anfang 2005 wurde der so genannte Nachhaltigkeitsfaktor in die Formel für die Rentenanpassung eingeführt.<sup>23</sup> In der gesetzlichen Krankenversicherung wurden Anfang 2004 Sparmaßnahmen wirksam.

Zu Beginn des Jahres 2007 ist die Beitragsbelastung, die teilweise Steuercharakter hat, per saldo gesunken. Zu Beginn des Jahres 2008 wurde der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung nochmals reduziert. Allerdings wurde der Beitragssatz in der Pflegeversicherung am 1. Juli 2008 angehoben.

### **3.3.4 Die Entwicklung der Abgabenbelastung typischer Arbeitnehmergruppen**

Eine hohe Abgabenbelastung (heute oder in der Zukunft) ist das unvermeidliche Gegenstück hoher Staatsausgaben. Im Folgenden wird die Entwicklung der Abgabenbelastung typischer Arbeitnehmergruppen untersucht.

---

<sup>23</sup> Eine ausführliche Analyse der Reformen im Bereich der Alterssicherung findet sich in Deutsche Bundesbank (2008).

Die durchschnittliche Lohnsteuer- und Sozialbeitragsbelastung eines ledigen Facharbeiters im früheren Bundesgebiet belief sich im Jahr 1990 auf 45,4 Prozent, im Jahr 2000 auf 52 Prozent (Tabelle 11); auch die Belastung anderer Personengruppen ist gestiegen. Die Anreize, mehr zu arbeiten oder sich zu qualifizieren, werden durch die immense marginale Steuer- und Sozialabgabenbelastung gemindert. Die Grenzbelastung belief sich im Jahr 2000 selbst bei Löhnen, die zwei Drittel des Facharbeiterlohns betragen, auf reichlich 60 Prozent, wenn der Steuerpflichtige ledig war (Tabelle 12); für ledige Facharbeiter betrug sie gut 65 Prozent. Die Korrekturen des Einkommensteuertarifs, zu denen es in den neunziger Jahren immer wieder kam, haben den Anstieg der Belastung nicht verhindert (Boss 2000).

Die Durchschnittssteuerbelastung und die Grenzbelastung der Beschäftigten nahmen erst infolge der drei Stufen der Einkommensteuerreform (2001, 2004, 2005) ab (Tabellen 13 und 14). Sie werden aber in den nächsten Jahren selbst bei einem Lohnanstieg um jahresdurchschnittlich nur 2 Prozent wieder merklich steigen. Es wird bei unveränderten Regeln des Einkommensteuerrechts zu heimlichen Steuererhöhungen kommen (Boss, Boss und Boss 2006 und 2008). Die Arbeitsanreize werden dadurch geschwächt, das Wachstum des Produktionspotentials beeinträchtigt.

*Tabelle 11:*

Durchschnittliche Steuer- und Sozialabgabenbelastung der Löhne typischer Arbeitnehmergruppen (früheres Bundesgebiet) 1977–2000 (in Prozent des Bruttolohns einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung)

Jahr	Lediger Arbeitnehmer		Verheirateter Arbeitnehmer mit hohem Lohn <sup>b</sup> , mit zwei Kindern und mit nicht erwerbstätigem Ehegatten
	mit niedrigem Lohn <sup>a</sup>	mit hohem Lohn <sup>b</sup>	
	<i>Lohnsteuer</i>		
1977	11,4	17,1	10,8
1982	11,9	16,5	10,3
1986	12,6	17,9	8,8
1988	12,9	17,4	9,1
1990	11,4	15,2	7,0
1991 <sup>c</sup>	12,5	16,3	7,9
1992 <sup>c</sup>	13,0	16,8	7,6
1993	12,3	16,3	7,2
1994	12,5	16,3	7,3
1995 <sup>d</sup>	13,8	17,8	8,2
1996 <sup>d</sup>	13,1	17,9	8,3 <sup>e</sup>
1997 <sup>d</sup>	13,1	17,9	8,3 <sup>e</sup>
1998 <sup>d</sup>	12,9	17,7	8,3 <sup>e</sup>
1999 <sup>d</sup>	12,9	17,9	8,2 <sup>e</sup>
2000 <sup>d</sup>	12,6	17,9	8,0 <sup>e</sup>
	<i>Sozialbeiträge</i>		
1977	27,9	27,9	27,9
1982	29,1	29,1	29,1
1986	30,0	30,0	30,0
1988	30,4	30,4	30,4
1990	30,2	30,2	30,2
1991	30,7	30,7	30,7
1992	31,1	31,1	31,1
1993	31,1	31,1	31,1
1994	32,6	32,6	32,6
1995	32,8	32,8	32,8
1996	33,7	33,7	33,7
1997	34,6	34,6	34,6
1998	34,8	34,8	34,8
1999	34,3	34,3	34,3
2000	34,0	34,0	34,0

<sup>a</sup>1993: 2 970 DM je Monat; in den Jahren vor und nach 1993 geringer oder höher entsprechend der Veränderungsrate des Durchschnittslohns. — <sup>b</sup>1993: 4 450 DM je Monat; in den Jahren vor und nach 1993 geringer oder höher entsprechend der Veränderungsrate des Durchschnittslohns. — <sup>c</sup>Einschließlich Solidaritätszuschlag von 3,75 Prozent auf die Steuerschuld; 7,5 Prozent für ein halbes Jahr. — <sup>d</sup>1995–1997: 7,5 Prozent Solidaritätszuschlag auf die Steuerschuld; ab 1998: 5,5 Prozent. — <sup>e</sup>Ohne Berücksichtigung des Kindergelds, das ab 1996 als Mindeststeuerminderung infolge des Kinderfreibetrags gewährt wird.

*Quelle:* Eigene Berechnungen anhand der Abzugstabellen (vgl. Luchterhand lfd. Jgg.).

*Tabelle 12:*

Marginale Steuer- und Sozialabgabenbelastung der Löhne typischer Arbeitnehmergruppen (früheres Bundesgebiet) 1977–2000 (in Prozent des Bruttolohns einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung)

Jahr	Lediger Arbeitnehmer		Verheirateter Arbeitnehmer mit hohem Lohn <sup>b</sup> , mit zwei Kindern und mit nicht erwerbstätigem Ehegatten
	mit niedrigem Lohn <sup>a</sup>	mit hohem Lohn <sup>b</sup>	
	<i>Lohnsteuer</i>		
1977	18,1	32,7	15,3
1982	18,9	31,6	16,9
1986	23,3	32,9	16,9
1988	22,8	30,3	17,0
1990	22,7	24,8	18,0
1991 <sup>c</sup>	22,0	26,5	17,3
1992 <sup>c</sup>	22,6	27,2	18,3
1993	24,8	26,5	18,4
1994	23,3	26,5	17,7
1995 <sup>d</sup>	23,8	28,9	19,2
1996 <sup>d</sup>	26,5	29,5	24,1
1997 <sup>d</sup>	26,4	29,3	23,6
1998 <sup>d</sup>	26,1	29,2	23,2
1999 <sup>d</sup>	26,6	30,2	23,5
2000 <sup>d</sup>	26,4	31,2	26,4
	<i>Sozialbeiträge</i>		
1977	27,9	27,9	27,9
1982	29,1	29,1	29,1
1986	30,0	30,0	30,0
1988	30,4	30,4	30,4
1990	30,2	30,2	30,2
1991	30,7	30,7	30,7
1992	31,1	31,1	31,1
1993	31,1	31,1	31,1
1994	32,6	32,6	32,6
1995	32,8	32,8	32,8
1996	33,7	33,7	33,7
1997	34,6	34,6	34,6
1998	34,8	34,8	34,8
1999	34,3	34,3	34,3
2000	34,0	34,0	34,0

<sup>a</sup>1993: 2 970 DM je Monat; in den Jahren vor und nach 1993 geringer oder höher entsprechend der Veränderungsrate des Durchschnittslohns. — <sup>b</sup>1993: 4 450 DM je Monat; in den Jahren vor und nach 1993 geringer oder höher entsprechend der Veränderungsrate des Durchschnittslohns. — <sup>c</sup>Einschließlich Solidaritätszuschlag von 3,75 Prozent auf die Steuerschuld; 7,5 Prozent für ein halbes Jahr. — <sup>d</sup>1995–1997: 7,5 Prozent Solidaritätszuschlag auf die Steuerschuld; ab 1998: 5,5 Prozent.

*Quelle:* Eigene Berechnungen anhand der Abzugstabellen (vgl. Luchterhand lfd. Jgg.).

*Tabelle 13:*

Durchschnittliche Steuer- und Sozialabgabenbelastung der Löhne typischer Arbeitnehmergruppen (früheres Bundesgebiet) 2000–2008 (in Prozent des Bruttolohns einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung)

Jahr	Lediger Arbeitnehmer		Verheirateter Arbeitnehmer mit hohem Lohn <sup>b</sup> , mit zwei Kindern und mit nicht erwerbstätigem Ehegatten	Ledige und verheiratete Arbeitnehmer mit niedrigem <sup>a</sup> oder hohem <sup>b</sup> Lohn
	mit niedrigem Lohn <sup>a</sup>	mit hohem Lohn <sup>b</sup>		
		<i>Lohnsteuer<sup>c</sup></i>		<i>Sozialbeiträge</i>
2000	12,6	17,9	8,0 <sup>d</sup>	34,0
2001	11,6	16,9	7,3 <sup>d</sup>	34,0
2002	11,7	17,0	7,5 <sup>d</sup>	34,2
2003	11,9	17,2	7,8 <sup>d</sup>	34,8
2004	11,0	16,3	6,8 <sup>d</sup>	34,7
2005	11,0	16,0	6,9 <sup>d</sup>	34,7 <sup>e</sup>
2006	11,1	16,1	7,0 <sup>d</sup>	34,8 <sup>e</sup>
2007	11,4	16,4	7,4 <sup>d</sup>	33,9 <sup>e</sup>
2008	11,8	16,7	7,8 <sup>d</sup>	33,5 <sup>e</sup>

<sup>a</sup>Bruttoarbeitsentgelt ausschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung im Jahr 1993: 2 970 DM je Monat; in den Jahren nach 1993 geringer oder höher entsprechend der Veränderungsrate des Durchschnittslohns. — <sup>b</sup>1993: 4 450 DM je Monat; in den Jahren nach 1993 geringer oder höher entsprechend der Veränderungsrate des Durchschnittslohns. — <sup>c</sup>Einschließlich Solidaritätszuschlag: 5,5 Prozent. — <sup>d</sup>Ohne Berücksichtigung des Kindergelds, das ab 1996 als Mindeststeuererminderung infolge des Kinderfreibetrags gewährt wird. — <sup>e</sup>Für Personen mit Kindern; sonst wegen des höheren Beitrags in der gesetzlichen Pflegeversicherung (0,25 Prozent) rund 0,2 Prozentpunkte größer.

*Quelle:* Boss (2004) für die Jahre bis 2003; Boss und Elendner (2005b: 4) für das Jahr 2004; Boss, Boss und Boss (2008); eigene Berechnungen.

*Tabelle 14:*

Marginale Belastung der Löhne typischer Arbeitnehmergruppen durch Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag<sup>a</sup> (früheres Bundesgebiet) 2000–2008 (in Prozent des Bruttolohns einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung)

Jahr	Lediger Arbeitnehmer		Verheirateter Arbeitnehmer mit hohem Lohn <sup>c</sup> , mit zwei Kindern und mit nicht erwerbstätigem Ehegatten
	mit niedrigem Lohn <sup>b</sup>	mit hohem Lohn <sup>c</sup>	
2000	26,4	31,2	26,4
2001	24,9	30,2	24,6
2002	25,0	30,3	25,3
2003	25,1	30,7	25,7
2004	24,5	29,9	23,9
2005	24,1	27,9	23,9
2006	24,1	28,0	23,9
2007	24,4	28,6	24,5
2008	24,8	28,9	24,6

<sup>a</sup>5,5 Prozent auf die Lohnsteuer. — <sup>b</sup>Bruttoarbeitsentgelt ausschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung im Jahr 1993: 2 970 DM je Monat; in den Jahren nach 1993 geringer oder höher entsprechend der Veränderungsrate des Durchschnittslohns. — <sup>c</sup>1993: 4 450 DM je Monat; in den Jahren nach 1993 geringer oder höher entsprechend der Veränderungsrate des Durchschnittslohns.

*Quelle:* Boss (2004) für die Jahre bis 2003; Boss und Elendner (2005b: 5) für das Jahr 2004; Boss, Boss und Boss (2008); eigene Berechnungen.

### **3.3.5 Begünstigung der „Mini-Jobs“ und „Midi-Jobs“<sup>24</sup>**

Die Regelungen für geringfügig entlohnte Beschäftigungen („Mini-Jobs“) haben sich seit Beginn der neunziger Jahre zweimal deutlich verändert (Boss 2003: 7–10). Bis zum März 1999 zahlten die Arbeitgeber in aller Regel (bei einer Entgeltgrenze von 630 DM im Westen und 530 DM im Osten im Jahr 1999) eine pauschalierte Lohnsteuer; Sozialversicherungsbeiträge mussten nicht geleistet werden. Von April 1999 bis März 2003 wurden Einkommen aus Haupt- und Nebenbeschäftigung zusammengerechnet; bei ausschließlich geringfügiger Beschäftigung (zu Löhnen bis 325 Euro) wurden im Regelfall Krankenversicherungsbeiträge in Höhe von 10 Prozent und Rentenversicherungsbeiträge in Höhe von 12 Prozent fällig. Ab April 2003 werden Nebenjobs mit Löhnen bis zu 400 Euro je Monat wieder für sich belastet, also unabhängig vom Einkommen aus einer Hauptbeschäftigung; auch spielt die geleistete Arbeitszeit bei der Abgrenzung der Mini-Jobs keine Rolle mehr.<sup>25</sup> Von April 2003 bis Juni 2006 waren für Löhne bis maximal 400 Euro je Monat bei Nebenbeschäftigung ebenso wie bei ausschließlich geringfügiger Beschäftigung 12 Prozent an die Rentenversicherung, 11 Prozent an die Krankenversicherung und 2 Prozent an den Staat abzuführen.<sup>26</sup> Seit Juli 2006 beträgt der Pauschalabgabensatz 30 (15+13+2) statt 25 Prozent (Boss 2006a).<sup>27</sup> Eine Nebenbeschäftigung in Form eines oder mehrerer Mini-Jobs ist weiterhin möglich, ohne dass Haupt- und Nebeneinkommen zusammen der Steuer- und Beitragspflicht unterworfen werden, es sei denn, das gesamte Einkommen aus Nebenjobs überschreitet die Grenze von 400 Euro je Monat.

Durch die Änderung im April 2003 wurde die geringfügige Beschäftigung – insbesondere als Nebenjob – attraktiv. Mit der Änderung zum Juli 2006 hat die Attraktivität zwar etwas abgenommen, aber Löhne aus Nebenbeschäftigungen unterliegen seit April 2003 einer pauschalen Belastung durch die Lohnsteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag und gegebenenfalls Kirchensteuer) in Höhe von 2 Prozent anstatt der hohen Grenzbelastung, die sich bei einem Einkommen aus Haupt- und Nebenbeschäftigung oder bei Erwerbstätigkeit einer Ehefrau bzw. eines Ehemanns gemäß Steuerklasse V oder VI ergibt. Zudem ist die Belastung durch Sozialbeiträge niedriger als bei einer Belastung des Gesamteinkommens durch den

---

<sup>24</sup> Zu den Regelungen und zu den Änderungen im Zeitablauf vgl. auch Ebbinghaus und Eichhorst (2006: 15–16).

<sup>25</sup> Gemäß der zuvor (für 325-Euro-Jobs) geltenden Regelung durfte eine Arbeitszeit von 15 Stunden je Woche nicht überschritten werden.

<sup>26</sup> Zu den Auswirkungen der im April 2003 in Kraft getretenen Regeln für Mini- und Midi-Jobs vgl. Fertig und Kluge (2006).

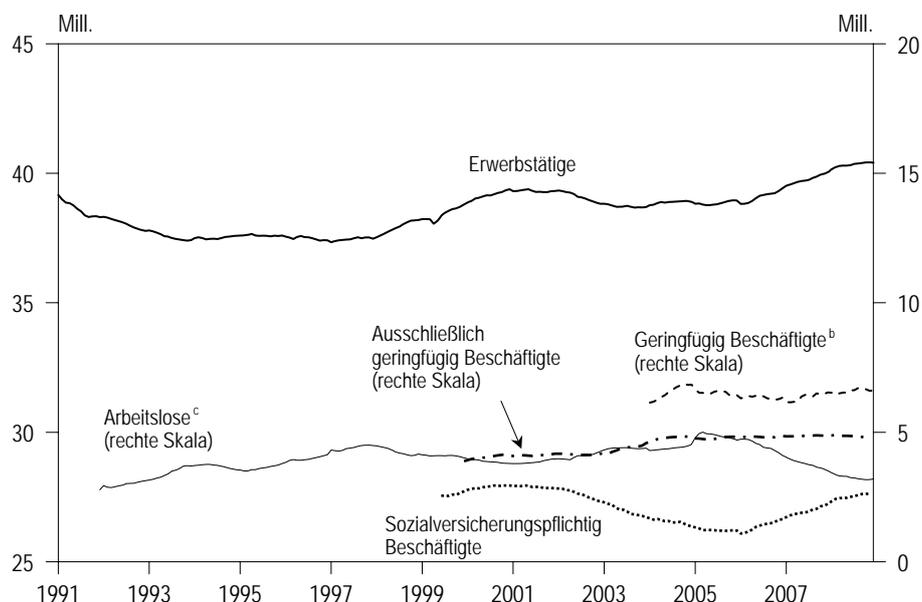
<sup>27</sup> Für Mini-Jobs in Privathaushalten gelten besondere Regelungen (vgl. Fertig und Kluge 2006: 99).

normalen Beitragssatz, wengleich der Abstand seit Juli 2006 etwas kleiner ist als zuvor, weil der Pauschalabgabensatz um 5 Prozentpunkte erhöht wurde.

Die Neuregelung zum 1. April 2003 ist auch deshalb bedeutsam, weil die Beiträge an die Rentenversicherung zu Rentenansprüchen führen und dabei insbesondere bewirken, dass „Wartezeiten“ bei dem Entstehen von Rentenansprüchen leichter erfüllt werden (Fertig und Kluge 2006: 100). Zudem können die Beiträge vom Arbeitnehmer entsprechend dem vollen Beitragssatz (zurzeit 19,9 Prozent) aufgestockt werden. Dann entstehen volle Ansprüche in der Rentenversicherung, also auch solche z.B. auf Rehabilitation (Fertig und Kluge 2006: 100).

Infolge der Reform zum 1. April 2003 hat die Zahl der geringfügig entlohnten Beschäftigten zunächst merklich zugenommen (Abbildung 14). Dies ist auf verschiedenen Wegen geschehen. Die Zahl der Nebenbeschäftigten ist (infolge der erhöhten Attraktivität) deutlich gestiegen. Auch haben viele Rentner und viele Personen unter 20 Jahren (vermutlich häufig Schüler) einen Mini-Job angenommen. Schließlich dürfte Schwarzarbeit in legale Arbeit in Form von Mini-Jobs überführt worden sein (Sachverständigenrat 2003: Ziffer 699). Nach

Abbildung 14:  
Erwerbstätige und Arbeitslose 1991–2008<sup>a</sup>



<sup>a</sup>Saisonbereinigte Werte. — <sup>b</sup>Nicht saisonbereinigt. — <sup>c</sup>Definition der Bundesagentur für Arbeit.

Quelle: Deutsche Bundesbank, *Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen* (lfd. Jgg.); BMGS (lfd. Jgg.).

dem sprunghaften Anstieg der Zahl der Mini-Jobs ist deren Zahl in den Jahren 2005 und 2006 gesunken, danach aber deutlich gestiegen. Die Zahl der Nebenjobs ist – möglicherweise konjunkturbedingt – überproportional gestiegen.

Insgesamt sind die Arbeitsanreize infolge der Mini-Job-Regelung gestärkt worden, und der Arbeitseinsatz hat zugenommen, obgleich vermutlich auch reguläre Arbeitsplätze verdrängt wurden. Zudem ist in Form der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung ein Segment des Arbeitsmarkts geschaffen worden, das ohne die Regulierungen genutzt werden kann, die für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte bestehen. Beide Effekte der Reform dürften nicht ohne Einfluss auf die Lohnsetzung durch die Tarifvertragsparteien geblieben sein.

Arbeitsentgelte aus „Midi-Jobs“, also solche, die 400 Euro je Monat übersteigen, aber geringer als 800 Euro je Monat sind, werden seit April 2003 ermäßigt durch Sozialversicherungsbeiträge belastet. Der Arbeitgeberbeitrag für Löhne in der „Gleitzone“ betrug zunächst – wie bei normaler sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung – rund 21 Prozent. Der Arbeitnehmerbeitrag war geringer. Bei einem Arbeitslohn von 400 Euro belief er sich bis Juni 2006 auf 4 Prozent, so dass insgesamt eine Belastung mit 25 Prozent resultierte; er stieg mit zunehmendem Lohn und erreichte bei einem Arbeitsentgelt von 800 Euro 21 Prozent, den normalen Satz. Seit Juli 2006 werden Midi-Jobs höher belastet; die Belastung steigt von 30 Prozent bei 400 Euro auf den generellen Beitragssatz bei Löhnen ab 800 Euro (Boss 2006a). Lohnsteuer ist auf Löhne in der „Gleitzone“ nicht zu zahlen. Für Ledige wird Lohnsteuer erst bei Löhnen ab 896 Euro je Monat fällig, für allein verdienende Verheiratete erst bei Löhnen ab 1 701 Euro je Monat. Midi-Jobs sind infolge der Änderung im Jahr 2003 attraktiv geworden, haben aber ab Juli 2006 Attraktivität eingebüßt.

Bei einer Bewertung der Neuregelungen für die Mini- und Midi-Jobs ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass der Beitragssatz für andere Gruppen der Beschäftigten größer als sonst ausfällt, weil die Begünstigung finanziert werden muss. Dies mindert tendenziell das Arbeitsangebot dieser Gruppen und die Arbeitsnachfrage. Vermutlich ist das Arbeitsvolumen aber per saldo durch die Reform im Jahr 2003 positiv beeinflusst worden.

### **3.3.6 Fazit**

Gewinne der Unternehmen wurden in Deutschland – trotz einzelner Entlastungen in den neunziger Jahren – bis zur Reform der Besteuerung im Jahr 2001 sehr stark und höher belastet als in vielen anderen Ländern. In den Jahren 2001 bis 2007 ist die Steuerbelastung –

anders als in vielen Ländern im Durchschnitt – nicht gesunken. Mit der Reform der Unternehmensbesteuerung im Jahr 2008 hat sich die Standortqualität Deutschlands verbessert, Investitionen in Realkapital im Inland sind aber weniger attraktiv geworden. Simulationsrechnungen besagen, dass die Investitionstätigkeit langfristig negativ beeinflusst wird.

Die Belastung durch Sozialbeiträge war von 1991 bis 1997 gestiegen. Danach hat sie sich bis zum Jahr 2006 kaum geändert. Seither sinkt sie. Die Regelungen zu den Mini- und Midijobs haben trotz der (bei gegebenem Beitragsaufkommen erforderlichen) Mehrbelastung der Löhne bei normaler Beschäftigung die Arbeitsanreize gestärkt.

#### **4 Die Überprüfung – ein Vergleich der mittelfristigen Ausrichtung der Finanzpolitik einiger Länder des Euroraums<sup>28</sup> sowie ausgewählter anderer Länder**

Die Wirtschaft Deutschlands ist im Zeitraum 1995–2005 relativ wenig gewachsen. Ein Faktor, der die Differenz zwischen der Wachstumsrate für Deutschland und der Rate für den übrigen Euroraum bzw. den Raten für einzelne Länder dieser Region oder für andere Länder erklären könnte, ist eine unterschiedliche Ausrichtung der Finanzpolitik. Der mittelfristige Einfluss der Finanzpolitik auf die wirtschaftliche Aktivität lässt sich an der Höhe der Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt messen; die Staatsausgaben können als Indikator der gegenwärtigen und der künftigen Steuer- und Sozialabgabenbelastung angesehen werden.

In vielen Ländern, die zur Europäischen Währungsunion gehören, sowie in einigen anderen Ländern haben die Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt von 1991–2008 abgenommen (OECD 2008), teilweise sogar deutlich (Abbildungen 15 bis 19). In Irland, Österreich und Dänemark sank das Verhältnis um 6 bis 6,5 Prozentpunkte, in den Niederlanden, Finnland und in Schweden um 9 bis 10 Prozentpunkte. In Frankreich, Portugal, Griechenland, im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten ist die Relation dagegen gestiegen. Im Euroraum sank die Ausgabenrelation im Zeitraum 1991–2008 um 3,2

---

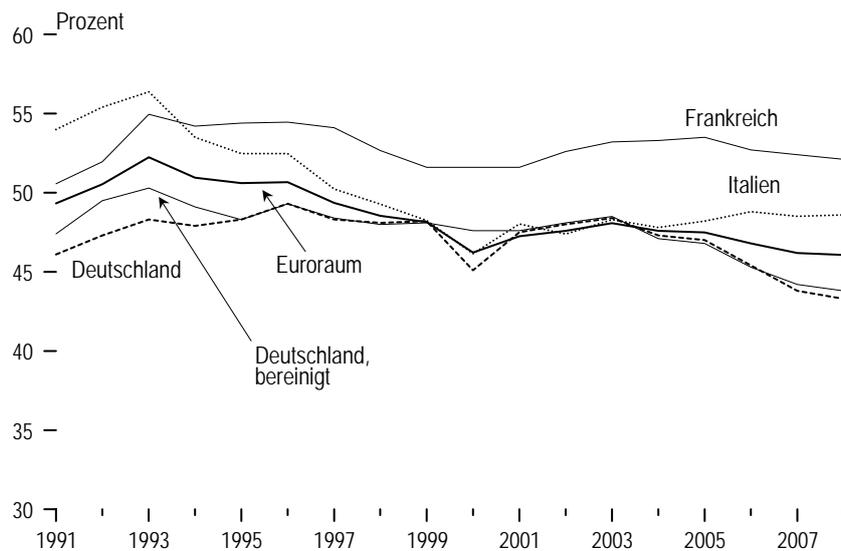
<sup>28</sup> Eine empirische Analyse des Wirtschaftswachstums und seiner potentiellen Einflussfaktoren in den OECD-Ländern hat u.a. der Sachverständigenrat (2002: Ziffern 594–613) vorgelegt. Danach beeinflusst die Finanzpolitik sowohl über die Ausgabenseite als auch über die Einnahmenseite (ebenda: Ziffer 613) das Wirtschaftswachstum.

Prozentpunkte; dabei ist der Rückgang größer, wenn für Deutschland für die Jahre 1991 bis 1994 bereinigte Werte verwendet werden.

In Deutschland haben die Staatsausgaben im Zeitraum 1991–2008 bei weitem nicht in dem Maße zugenommen, in dem das nominale Bruttoinlandsprodukt gestiegen ist. Die Ausgabenrelation war im Jahr 2008 um 5,3 Prozentpunkte niedriger als in den frühen neunziger Jahren (1991–1993) im Durchschnitt (49,1 Prozent) (Tabelle 15). Dies zeigen die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) für den Sektor Staat, wenn sinnvollerweise die Treuhandanstalt als Teil des Staatssektors erfasst wird; dadurch erhöhen sich die Ausgaben (und verändern sich in geringem Maße die Einnahmen) für die Jahre 1991–1994, die

Abbildung 15:

Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in Frankreich, Italien, Deutschland und im Euroraum 1991–2008

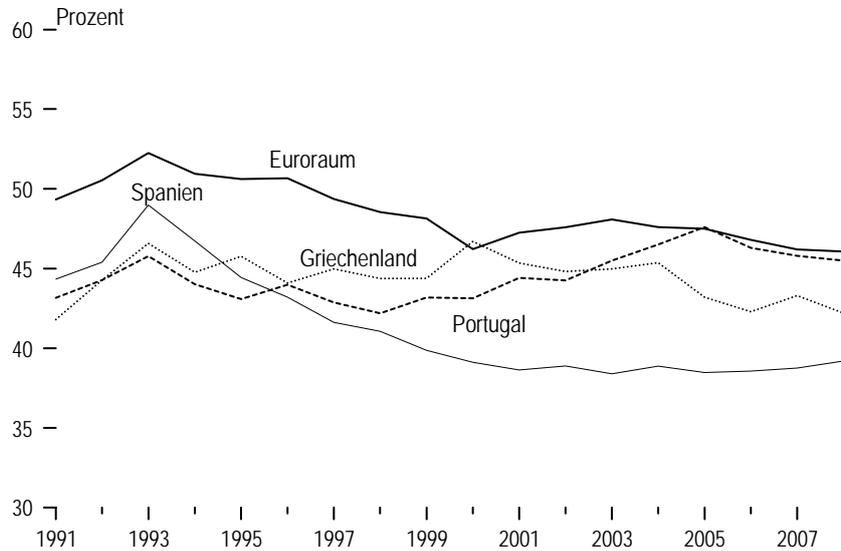


Quelle: OECD (2008).

*Die Überprüfung – ein Vergleich der mittelfristigen Ausrichtung der Finanzpolitik einiger Länder des Euroraums sowie ausgewählter anderer Länder*

Abbildung 16:

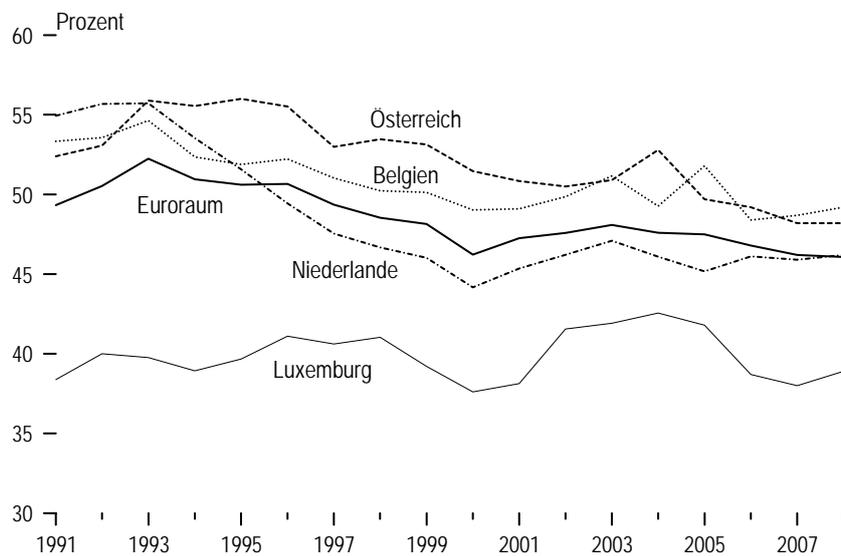
Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in Spanien, Portugal, Griechenland und im Euroraum 1991–2008



Quelle: OECD (2008).

Abbildung 17:

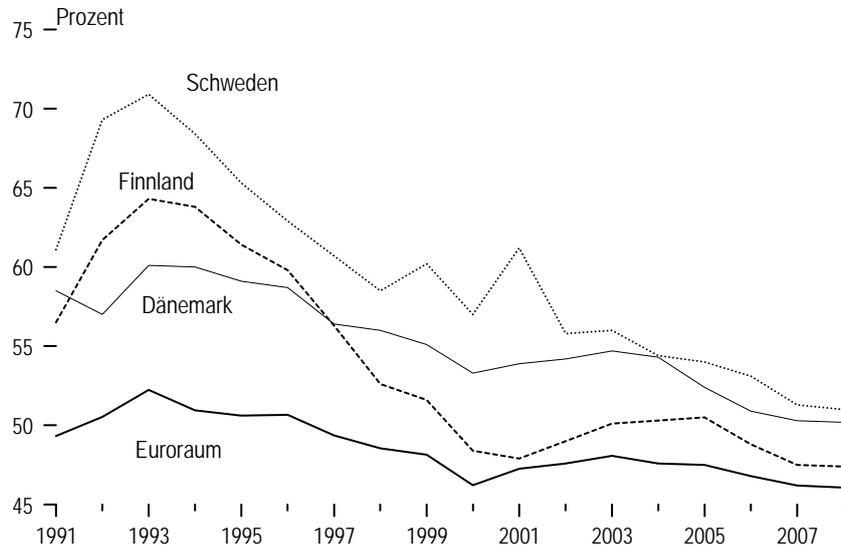
Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in Österreich, Belgien, Luxemburg, in den Niederlanden und im Euro-raum 1991–2008



Quelle: OECD (2008).

Abbildung 18:

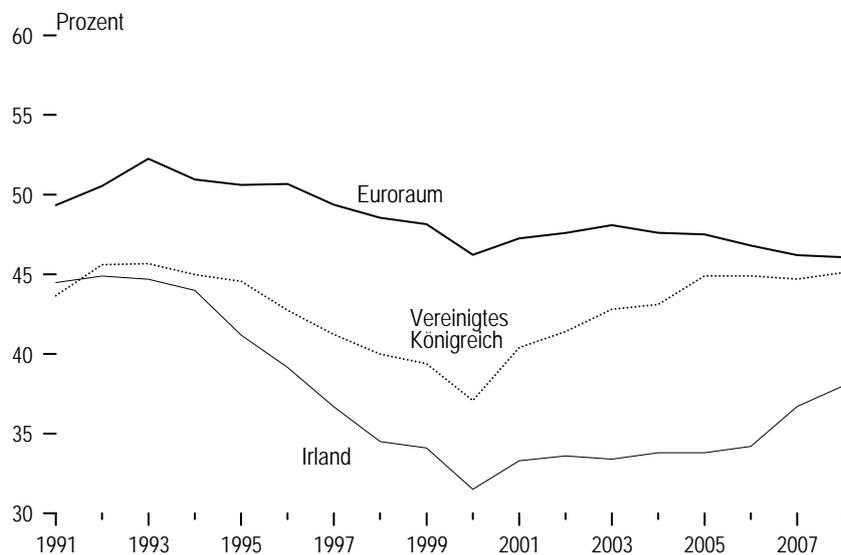
Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in Schweden, Finnland, Dänemark und im Euroraum 1991–2008



Quelle: OECD (2008).

Abbildung 19:

Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Vereinigten Königreich, in Irland und im Euroraum 1991–2008



Quelle: OECD (2008).

**Die Überprüfung – ein Vergleich der mittelfristigen Ausrichtung der Finanzpolitik einiger Länder des Euroraums sowie ausgewählter anderer Länder**

Tabelle 15:

Ausgaben des Staates in Deutschland in Relation zum Bruttoinlandsprodukt nach eigener Berechnung sowie nach Angaben des Statistischen Bundesamts und der OECD in den Jahren 1991–2008 (Prozent)

	Eigene Berechnung	Statistisches Bundesamt	OECD	Differenz <sup>a</sup>	
	(1)	(2)	(3)	(1) minus (2)	(1) minus (3)
1991	47,4	46,3	46,1	1,1	1,3
1992	49,5	47,2	47,3	2,3	2,2
1993	50,3	48,2	48,3	2,1	2,0
1994	49,1	47,9	47,9	1,2	1,2
1995	48,3	54,8 <sup>b</sup>	48,3	-6,5	0,0
1996	49,3	49,3	49,3	0,0	0,0
1997	48,4	48,4	48,3	0,0	0,1
1998	48,0	48,0	48,1	0,0	-0,1
1999	48,1	48,1	48,2	0,0	-0,1
2000	47,6	45,1	45,1	2,5	2,5
2001	47,6	47,6	47,5	0,0	0,1
2002	48,1	48,1	48,0	0,0	0,1
2003	48,5	48,5	48,4	0,0	0,1
2004	47,1	47,1	47,3	0,0	-0,2
2005	46,8	46,8	47,0	0,0	-0,2
2006	45,3	45,3	45,4	0,0	-0,1
2007	44,2	44,2	43,8	0,0	0,4
2008 <sup>c</sup>	43,8	.	43,3	.	0,5

<sup>a</sup>Prozentpunkte. — <sup>b</sup>Vor Ausschaltung der Vermögensübertragung des Staates an den Unternehmenssektor. — <sup>c</sup>Prognose.

Quelle: Statistisches Bundesamt, *Fachserie 18, Reihe 1.3* (lfd. Jgg.); OECD (2008); eigene Berechnungen.

Ausgaben für das Jahr 1995 werden geringer (konkret: die Vermögensübertragung des Staates an den Unternehmenssektor in Höhe der vom Bund übernommenen Schulden der Treuhandanstalt (122,5 Mrd. Euro) entfällt).<sup>29</sup>

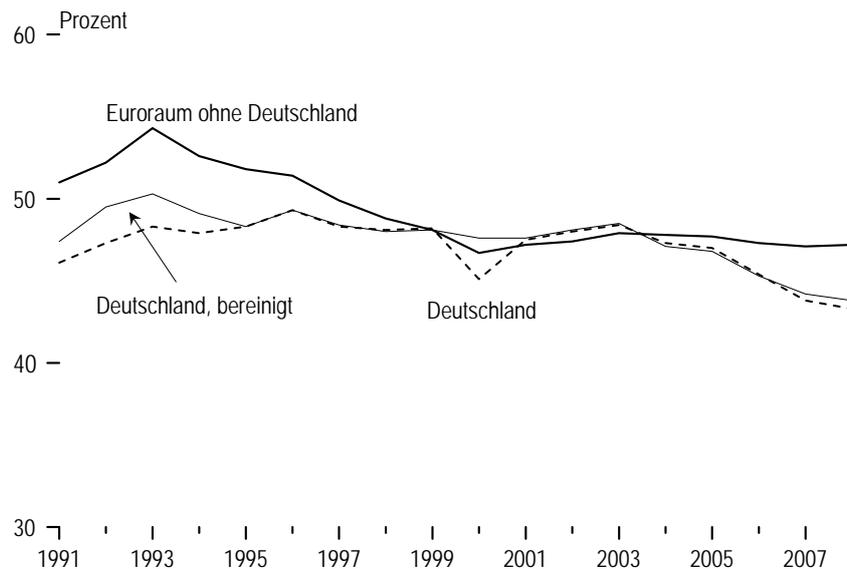
Im Euroraum ohne Deutschland hat die Relation der Staatsausgaben im Zeitraum 1991 bis 2008 ebenfalls abgenommen. Gemessen an dem Niveau im Zeitraum 1991 bis 1993 im Durchschnitt ist sie um 5,3 Prozentpunkte gesunken (Abbildung 20). Der Rückgang ist aber geringer als in Deutschland, wenn beachtet wird, dass die aktuellen Werte für die anderen Länder noch nicht die Ausgaben dieser Länder infolge der Schuldenübernahmen im Zuge der Finanzkrise enthalten. In beiden Regionen dürfte die mittelfristige Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts in Vorjahrespreisen positiv beeinflusst worden sein. Nach 2004 ist

<sup>29</sup> Die OECD weist die Ausgaben und die Einnahmen des Staates niedriger als die amtliche Statistik aus; bestimmte Aktivitäten des Staates werden netto veranschlagt. Die Entwicklung der Ausgaben gemäß OECD im Zeitraum 1991–2008 entspricht weitgehend derjenigen gemäß den VGR des Statistischen Bundesamtes. Die Ausgaben nehmen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt um 2,5 Prozentpunkte ab; der – im Vergleich zur Entwicklung nach der eigenen Berechnung – um etwa einen Prozentpunkt geringere Rückgang beruht darauf, dass – wie in den VGR – die Aktivitäten der Treuhandanstalt in den Jahren 1991–1994 nicht als solche des Staatssektors erfasst werden.

die Relation der Staatsausgaben zum Bruttoinlandsprodukt für Deutschland weiter gesunken, während sie im Euroraum ohne Deutschland konstant blieb. Dies dürfte das Wachstum in Deutschland relativ gefördert haben.

Abbildung 20:

Staatsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in Deutschland und im Euroraum ohne Deutschland 1991–2008

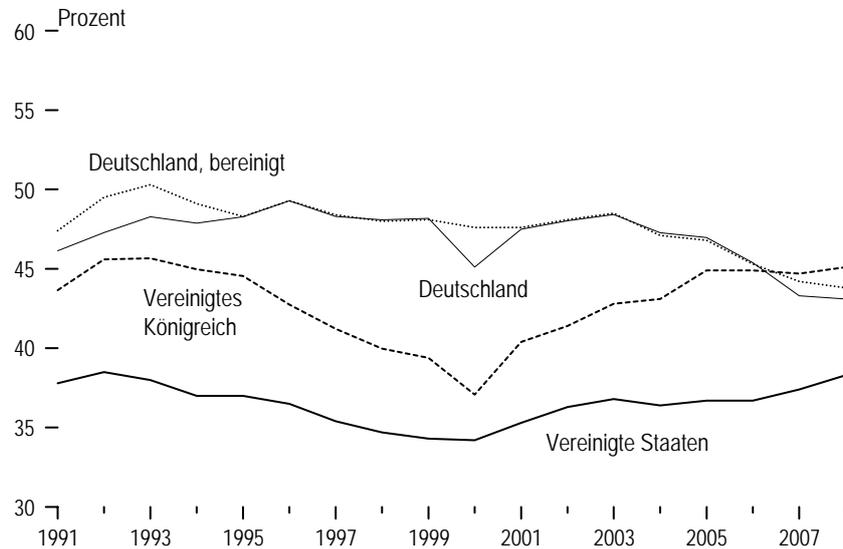


Quelle: OECD (2008); eigene Berechnungen.

Im Vereinigten Königreich sind die relativen Staatsausgaben im Zeitraum 1991–2008 insgesamt etwas gestiegen, in den Vereinigten Staaten haben sie sich kaum verändert (Abbildung 21). Dieser Befund ist eine gewisse Erklärung dafür, dass Deutschland zunächst langsamer als diese Länder, dann aber relativ rasch gewachsen ist.

Abbildung 21:

Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in Deutschland, im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten 1991–2008



Quelle: OECD (2008); eigene Berechnungen.

Das unterschiedliche Wachstumstempo in den untersuchten Ländern kann demnach teilweise durch die Unterschiede der Finanzpolitik in den einzelnen Ländern erklärt werden. Zwar sind bei empirischen Analysen zur Erklärung der Unterschiede des Wachstums der Wirtschaft – der Natur der Sache entsprechend – eigentlich konjunkturbereinigte Daten zu verwenden, die Änderungen der (am Bruttoinlandsprodukt gemessenen) Staatsausgaben im Zeitraum 1991–2008, die hier betrachtet werden, sind aber nur wenig von der Konjunktur beeinflusst. Die Differenzen zwischen den Ausgabenrelationen sind somit zur Analyse geeignet.

Das Ausmaß des Einflusses der Staatsausgaben auf das Wirtschaftswachstum lässt sich quantifizieren. Nach empirischen Untersuchungen, die sich auf mehrere Dekaden beziehen (Heitger 1998 und 2001; Fölster und Henrekson 2001), geht eine permanente Zunahme (Abnahme) der Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt um einen Prozentpunkt mit einer um knapp 0,1 Prozentpunkte reduzierten (erhöhten) Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts einher.<sup>30</sup> Dieses Ergebnis wurde bei der intertemporalen Analyse verwendet. Als Ergebnis des internationalen Vergleichs lässt sich festhalten, dass ein Teil der

---

<sup>30</sup> „... an increase of the expenditure ratio by 10 percentage points is associated with a decrease in the growth rate in the order of 0.7–0.8 percentage points“ (Fölster und Henrekson 2001: 1516). „Werden die Staatsausgaben in vH des Bruttoinlandsprodukts um einen Prozentpunkt gesenkt, so beträgt der längerfristige Wachstumseffekt 0,08 ... Prozentpunkte pro Jahr“ (Heitger 1998: 70).

Wachstumsschwäche Deutschlands im Zeitraum 1995–2005 durch die Finanzpolitik erklärt werden kann.

## **5 Fazit**

Die Ausgaben des Staates waren im Gefolge der deutschen Einigung kräftig gestiegen. Sie blieben über viele Jahre hinweg, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, sehr hoch. Dies hat das Wachstum des Produktionspotentials beeinträchtigt, weil die Abgaben und die Neuverschuldung hoch waren. In den vergangenen fünf Jahren sind die Staatsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt stark gesunken. Dies hat das Potentialwachstum gestärkt. Die Struktur der Ausgaben hat sich zugunsten der „investiven“ Ausgaben verändert; insbesondere wurde der Rückgang der öffentlichen Investitionen gestoppt.

Die Steuerbelastung hat sich im Untersuchungszeitraum insgesamt kaum verändert; die Bedeutung der Steuern, die den Konsum anstatt das Einkommen belasten, hat zugenommen. Die Belastung durch Sozialbeiträge wurde reduziert.

Die Neuverschuldung des Staates wurde in den vergangenen fünf Jahren kräftig gesenkt. Der Anstieg der öffentlichen Schulden ging zu Ende; im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt sind die Schulden rückläufig. Bei verstärkten Investitionen des Staates ist dessen Nettovermögen in den Jahren 2006 und 2007 relativ gestiegen, nachdem es lange Zeit kräftig abgenommen hatte.

Gewinne der Unternehmen wurden in Deutschland – trotz einzelner Entlastungen in den neunziger Jahren – bis zur Reform der Besteuerung im Jahr 2001 sehr stark und höher belastet als in vielen anderen Ländern. In den Jahren 2001 bis 2007 ist die Steuerbelastung – anders als in vielen Ländern im Durchschnitt – nicht gesunken. Mit der Reform der Unternehmensbesteuerung im Jahr 2008 hat sich die Standortqualität Deutschlands verbessert, Investitionen in Realkapital im Inland sind aber weniger attraktiv geworden.

Die Belastung durch Sozialbeiträge war bis 1997 gestiegen. Danach hat sie sich bis zum Jahr 2006 kaum geändert. Seither sinkt sie. Die Regelungen zu den Mini- und Midijobs haben trotz der (bei gegebenem Beitragsaufkommen erforderlichen) Mehrbelastung der Löhne bei normaler Beschäftigung die Anreize gestärkt.

Ein internationaler Vergleich zeigt, dass die (am Bruttoinlandsprodukt gemessenen) Staatsausgaben in Deutschland zunächst relativ hoch waren und das Wachstum gedämpft haben, dass sie in den Jahren nach 2003 aber vergleichsweise niedrig waren mit der Folge, dass das Wachstum relativ kräftig war.

Die Finanzpolitik hat vor rund fünf Jahren ihren Kurs deutlich geändert. Sie hat in den vergangenen fünf Jahren aus wachstumspolitischer Sicht in vielerlei Hinsicht positiv gewirkt, der Einfluss des Staates auf das Wirtschaftsgeschehen hat abgenommen. Die Finanzpolitik hat in beträchtlichem Maße dazu beigetragen, dass die deutsche Wirtschaft rascher gewachsen ist als zuvor.

Mit der Reaktion der Finanzpolitik auf die Finanzkrise hat sich vieles geändert. Es wird zu untersuchen sein, wie sich daraufhin die Perspektiven für das wirtschaftliche Wachstum Deutschlands verändern.

## **6 Exkurs: Wirtschaftspolitische Herausforderungen und Entscheidungen zu Beginn der neunziger Jahre und ihre Konsequenzen**

### **6.1 Die Herausforderungen**

Nach dem Zusammenbruch der DDR bestand die Aufgabe darin, eine zentrale Kommando-wirtschaft in eine dezentrale Marktwirtschaft umzuwandeln und diese bei vollkommener monetärer Integration in eine bestehende Marktwirtschaft zu integrieren (Neumann 1992: 163). Unter anderem war es nötig, ein System zentraler Planung mit Staatseigentum durch ein dezentrales System mit Privateigentum zu ersetzen (Neumann 1992: 163).

Konkret ging es darum (Paqué und Soltwedel 1993: 40),

- eine moderne physische und administrative Infrastruktur aufzubauen,
- gewaltige Umweltschäden zu beheben,
- Unternehmen zu privatisieren und einen Kapitalstock aufzubauen und
- eine rasch steigende Zahl Arbeitsloser im Rahmen eines generösen Wohlfahrtsstaatssystems zu unterstützen.

## **6.2 Zentrale politische Entscheidungen**

Schon vor der deutschen Einigung im Oktober 1990 wurden wichtige Entscheidungen getroffen. Die Treuhandanstalt wurde im März 1990 von der Regierung der DDR als eine Gesellschaft gegründet, die Eigentümer praktisch aller Unternehmen war. Sie nahm ihre Arbeit allerdings erst nach dem 3. Oktober 1990 auf. Drei Aufgaben sollte sie wahrnehmen, nämlich die Unternehmen restrukturieren, privatisieren und dem Wettbewerb aussetzen.

Der Vertrag zur Schaffung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion trat im Juli 1990 in Kraft. Die Bundesbank wurde Zentralbank auch für das Gebiet der DDR. Innerhalb der Wirtschaftsunion wurde Freihandel zugelassen. Die Schaffung der Sozialunion bedeutete, dass das westdeutsche Arbeitsrecht und wichtige Teile des Systems der Sozialversicherung von der DDR übernommen wurden.<sup>31</sup>

Im Oktober 1990 trat die DDR der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes bei. Deren Wirtschaftsordnung wurde eingeführt.

## **6.3 Wirtschaftspolitik im Verlauf des Prozesses der deutschen Einigung**

### **6.3.1 Reale Aufwertung**

Der Währungsraum der D-Mark wurde ausgeweitet, indem die Mark durch die D-Mark ersetzt wurde und der Staatsbank der DDR ihre Zentralbankfunktion genommen wurde (Neumann 1992: 168). Es war ein keineswegs triviales Problem, die Konversionsrate zu bestimmen, die weder Inflation noch Deflation bewirkt und zugleich die relative Wettbewerbsposition nicht ernsthaft beeinträchtigt (Neumann 1992: 168). Die beschlossenen Umtauschregelungen (Neumann 1992: 169–171) bedeuteten allerdings, dass der revolutionäre Schock der Systemtransformation verschärft wurde durch eine enorme reale Aufwertung im Zuge der Einführung der D-Mark (Neumann 1992: 163). Mit der Umstellung stieg der nominale Wechselkurs gegenüber der D-Mark sprunghaft von 0,23 auf 1 (Neumann 1992: 179). Dies hatte dramatische Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft.

---

<sup>31</sup> “East Germany adopted West Germany’s social security system (although not its level of social benefits) and most of its economic laws. Free trade and commerce between the two German states was agreed to, most prices of East Germany were freed just before the treaty came into force and East Germany’s system of luxury taxes and price subsidies was dismantled” (Sinn und Sinn 1992: 13).

Die Entscheidung für eine Währungsunion wurde vonseiten der Wissenschaft nicht einhellig befürwortet; auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Deutsche Bundesbank befürworteten die Währungsunion nicht. Die Alternative einer Systemtransformation mit zwei deutschen Wirtschaften, die für mehrere Jahre voneinander getrennt sind, mit zwei Währungen und mit einem flexiblen Wechselkurs oder einem „adjustable peg“-System hatte ihre Vorzüge. Die Möglichkeit einer realen Abwertung der Ost-Mark hätte einen weniger abrupten Anpassungsprozess erlaubt (Neumann 1992: 168).

Allerdings gab es auch die Einschätzung, dass die Entscheidung für einen anderen Umtauschkurs und für eine weniger ausgeprägte reale Aufwertung der Ost-Mark zu einem noch stärkeren Lohnanstieg als dem, der entstand, geführt hätte. Deshalb könne die Wirtschaftspolitik nicht wegen der Schaffung der Währungsunion getadelt und für den Anstieg der Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden (Hax 2001). Darüber hinaus wird argumentiert, dass die deutsche Einigung politisch nahezu unmöglich geworden wäre, wenn die Entscheidung gegen eine Währungsunion gefallen wäre.

### **6.3.2 Drastischer Lohnanstieg im Osten**

Die Tariflöhne wurden schon im ersten Halbjahr 1990 sehr stark angehoben, also vor der Schaffung der Währungsunion. Wahrscheinlich geschah dies in Reaktion auf die Ankündigung der Währungsunion (Neumann 1992: 186). Im Zuge der Schaffung der Währungsunion wurden die Ostlöhne zu Westlöhnen. Dies bedeutete infolge der Aufwertung einen drastischen Lohnanstieg; allerdings wurden die zum 1. Mai 1990, nicht die am 1. Juli 1990 geltenden (wesentlich höheren) Löhne zu D-Mark-Löhnen.

Nachdem das westdeutsche Arbeitsrecht einschließlich der Lohnsetzungsprozeduren eingeführt worden war, wurden noch im zweiten Halbjahr 1990 in fast allen Sektoren neue Tarifverträge abgeschlossen. Die Löhne beliefen sich Ende 1990 auf 40 bis 55 Prozent des Niveaus im Westen; Anfang 1990 hatte die Relation ungefähr 30 Prozent betragen (ebenda: 76).

Der kräftige Lohnanstieg im Osten setzte sich im Jahr 1991 fort. So verdienten Vollzeitbeschäftigte in der Industrie, im Handel und im Banken- und Versicherungsbereich im April 1991 im Durchschnitt 1 899 DM; dies sind 65 Prozent mehr als der im April 1991 in Ost-Mark gemessene Lohn.

Die Tariflöhne wurden in den neuen Ländern unter besonderen Bedingungen festgesetzt. Bis zum Frühjahr 1991 wurden die meisten ostdeutschen Unternehmen von der Treuhandanstalt kontrolliert. Die Manager der Staatsunternehmen, die teilweise von der Treuhandanstalt eingesetzt worden waren, hatten kein Interesse an niedrigen Löhnen, weil sie sich auf Subventionen des Staates verlassen konnten („weiche“ Budgetbeschränkung). Überdies war in vielen Fällen klar, dass die Karrieren der Manager ohnehin zu Ende gehen würden, weil die Unternehmen Konkurs gehen würden und die Beschäftigung reduziert würde; hohe Löhne würden aber hohe Arbeitslosengeldzahlungen zur Folge haben. In einigen Fällen waren die westdeutschen Arbeitgeberverbände indirekt die Verhandlungspartner der ostdeutschen Gewerkschaften. Diese Verbände hatten kein Interesse daran, dass in Ostdeutschland potente Wettbewerber entstehen. Hohe Lohnsteigerungen würden zudem ausländische Investoren abschrecken. Die ostdeutschen Gewerkschaften waren natürlich an hohen Löhnen interessiert, und die westdeutschen Gewerkschaften hatten kein Interesse an einer Niedriglohnregion Ostdeutschland; niedrigere Löhne im Osten hätten Arbeitsplätze im Westen gefährdet (Sinn und Sinn 1992: 166).

Für einige Branchen (Eisen- und Stahlindustrie, Metallindustrie) wurde im Jahr 1991 vereinbart, das Niveau der Löhne im Westen nach drei Jahren zu erreichen (Sachverständigenrat 1991: 110). Es gab “... pilot wage agreements in eastern Germany settled for an equalization of contractual wages in major industries between west and east by 1994. There are basically two reasons for these ... unreasonable terms: first, the employers’ side was represented by heavily subsidized, not yet privatised firms which faced a very soft budget constraint and thus could effectively externalise the future costs of the agreements. Second, German unions tend to take it as an utmost priority to avoid anything like a long-term regional differentiation of wages which could violate the maxim ‘equal pay for equal work’” (Paqué und Soltwedel 1993: 54).

Generell lässt sich feststellen, dass bei der Lohnsetzung im vereinten Deutschland für wichtige Branchen eine sehr rasche Angleichung der Löhne angestrebt wurde, trotz der riesigen Produktivitätsunterschiede. Dies reflektiert “the endeavour to avoid mass migration and wage competition. The burden of creating incentives for private investment in the east was thus put on public subsidization. The federal government ... provided a large and generous menu of investment aid items which amount to an effective rate of subsidization of between 30 and 50 per cent, seconded by comprehensive labour market measures to mitigate social

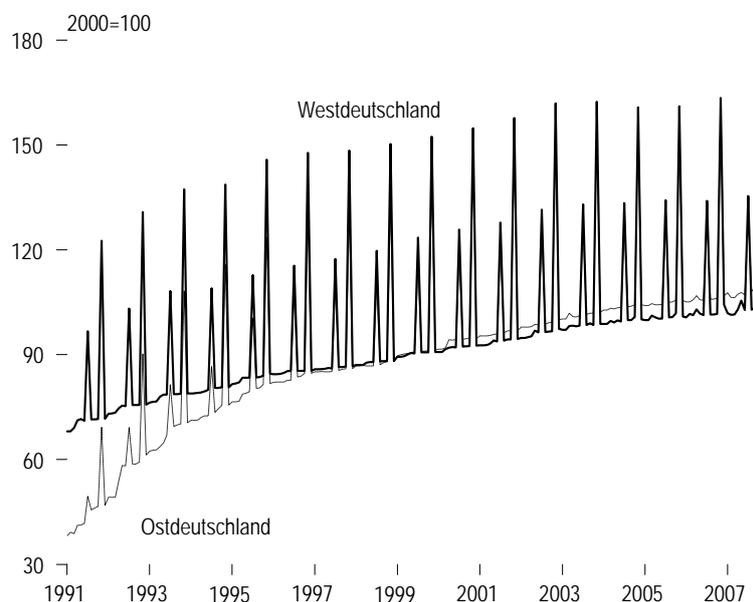
disruptions in the adjustment of hopelessly overmanned enterprises” (Paqué und Soltwedel 1993: 41).

Der Prozess sehr starker Tariflohnerhöhungen fand erst im Jahr 1998 ein Ende (Abbildungen 22 und 23). Danach stiegen die Löhne nur etwas stärker als im Westen.

Es war ein gravierender Fehler, das westdeutsche System der Lohnsetzung auf Ostdeutschland zu übertragen (Merkel und Snower 2006). In der politischen Diskussion der frühen neunziger Jahre wurde der starke Lohnanstieg zwar oft damit verteidigt, dass andernfalls die Zuwanderung größer ausgefallen wäre. Wenn es aber eine große Bereitschaft zur Wanderung gegeben haben sollte, dann wären die Löhne im Osten von allein gestiegen. Zudem ist Arbeitslosigkeit als Folge überhöhter Löhne ein noch stärkeres Motiv für Abwanderung.<sup>32</sup>

Es ist allerdings fraglich, ob sich die Effekte der Einführung einer Währungsunion auf das Lohnniveau und die Effekte des Lohnsetzungsprozesses trennen lassen. Es wird behauptet, dass die Wahl eines anderen Umtauschkurses zu noch höheren Lohnsteigerungen geführt hätte.

Abbildung 22:  
Tariflohn je Stunde in West- und in Ostdeutschland 1991–2007

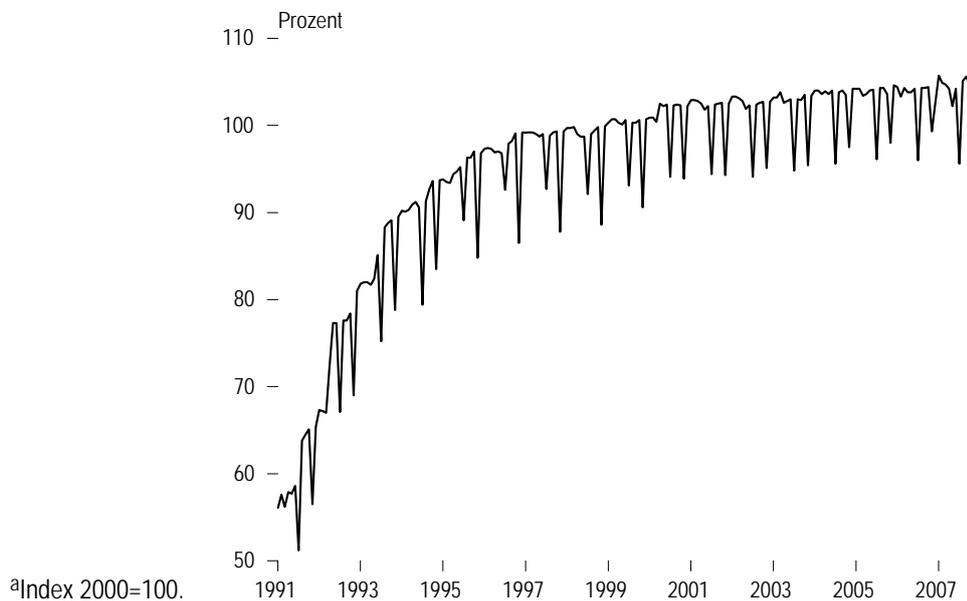


Quelle: Deutsche Bundesbank, *Monatsbericht* (lfd. Jgg.).

<sup>32</sup> Die Tatsache, dass niedrige Löhne Wanderungen verursachen, bedeutet nicht, dass hohe Löhne Wanderungen verhindern (Sinn und Sinn 1992: 65).

Abbildung 23:

Tariflohn je Stunde<sup>a</sup> in Ostdeutschland (in Relation zum Tariflohn in Westdeutschland) 1991–2007



Quelle: Deutsche Bundesbank, *Monatsbericht* (lfd. Jgg.).

### **6.3.3 Schaffung der Sozialunion im Juli 1990**

Auch die Schaffung der Sozialunion hatte negative Folgen für die Arbeitskosten und die Beschäftigung in Ostdeutschland. Dies lässt sich für einige Bereiche der Sozialversicherung zeigen.

#### – *Arbeitslosenversicherung*

Das Arbeitslosengeld, das vom Nettolohn abhängt, stieg infolge der Lohnexplosion stark mit der Folge, dass der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung kräftig angehoben wurde (1991: 6,2 Prozent; 1993: 6,5 Prozent; 1990: 4,3 Prozent). Die Arbeitskosten im Westen und im Osten nahmen dadurch zu.

#### – *Gesetzliche Rentenversicherung*

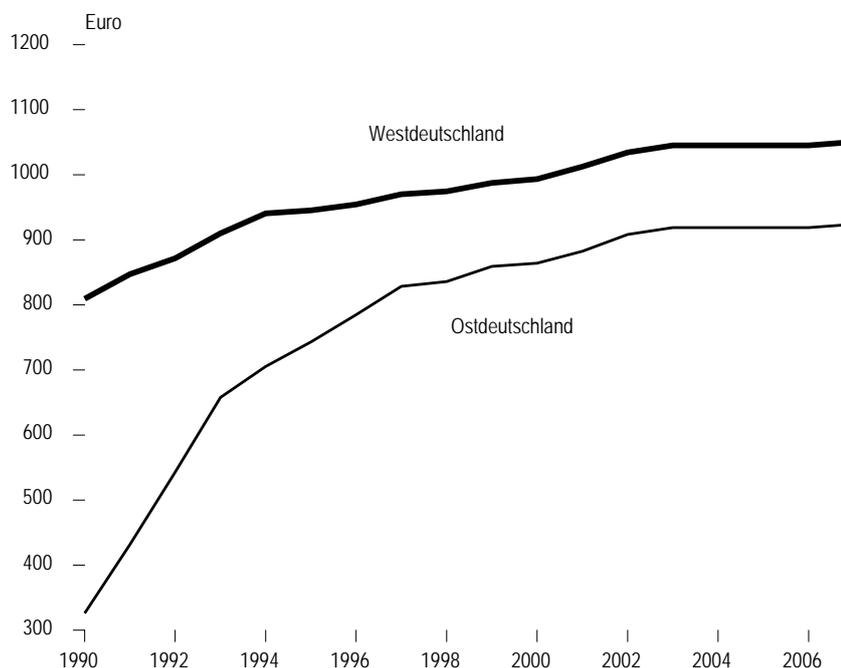
Die Altersrenten im Westen waren 1957 an die Bruttolohnentwicklung gekoppelt worden, jedenfalls grundsätzlich. Dabei spielte keine Rolle, ob die Lohnentwicklung kompatibel war mit der, die ein gegebenes Niveau der Beschäftigung impliziert hätte.

Das ostdeutsche System der Alterssicherung unterschied sich in vieler Hinsicht vom westdeutschen (Schmähl 1991). Die Altersrenten im Durchschnitt beliefen sich im Osten auf 450 Mark im Dezember 1989 (Schmähl 1991: 67). Ungefähr 36 Prozent der Rentner bezogen eine Zusatzrente auf der Basis freiwilliger Beiträge.

Die Altersrenten wurden am 1. Juli 1990 1:1 umgestellt. Gleichzeitig wurde das ostdeutsche System dem westdeutschen angenähert (Schmähl 1991: 70–81). Es wird geschätzt, dass dies einen Anstieg der Altersrenten um 28 Prozent im Durchschnitt bedeutete (Schmähl 1991: 79). Überdies führte die Regierung der DDR am 1. Juli 1990 eine Mindestrente in Höhe von 495 DM ein.<sup>33</sup> Dies bedeutete, dass die Renten um insgesamt 33 Prozent stiegen.

Insgesamt hatte die Übertragung des westdeutschen Systems auf Ostdeutschland einen enormen Anstieg der Altersrenten zur Folge (Abbildungen 24 und 25) und führte zu finanziellen Schwierigkeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Abbildung 24:  
Standardrente<sup>a</sup> (je Monat) in West- und in Ostdeutschland 1990–2007



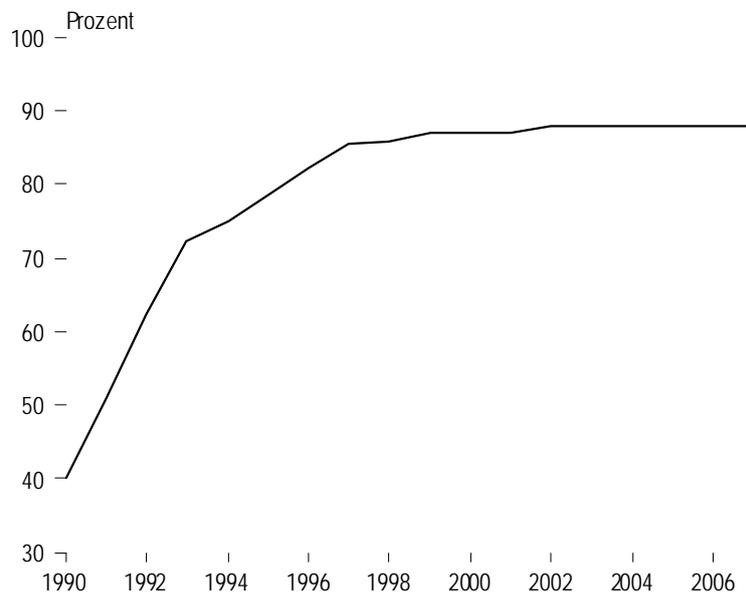
<sup>a</sup>Bei 40 Versicherungsjahren und durchschnittlichem Bruttoarbeitslohn zur Zeit der Erwerbstätigkeit.

Quelle: BMAS (2008).

---

<sup>33</sup> Die Mindestrente wurde im Januar 1991 auf 545 DM festgesetzt und im Juli 1991 auf 602 DM erhöht (Sachverständigenrat 1991: 142).

Abbildung 25:  
Standardrente<sup>a</sup> in Ostdeutschland<sup>b</sup> 1990–2007



<sup>a</sup>Bei 40 Versicherungsjahren und durchschnittlichem Bruttoarbeitslohn. — <sup>b</sup>In Prozent der Standardrente in Westdeutschland.

Quelle: BMAS (2008); eigene Berechnungen.

### – *Das System der Sozialhilfe*

Ein System der Sozialhilfe nach westdeutschem Vorbild wurde Mitte 1990 eingeführt. Das gesamte westdeutsche System trat im Januar 1991 in Kraft (Boss 2001: 40).

Der Regelsatz der Sozialhilfe im Osten war für das zweite Halbjahr 1990 und für das erste Halbjahr 1991 auf 400 DM festgesetzt worden (Boss 2001: 40). Er wurde im Jahr 1991 kräftig erhöht. Die Barleistungen beliefen sich im Jahr 1991 im Durchschnitt auf monatlich 423 DM, d.h. 92 Prozent des Betrags für Westdeutschland (Tabelle 16). Einschließlich der Erstattung der Kosten der Unterkunft waren die Sozialhilfeleistungen für die einzelnen Haushaltstypen im Verhältnis zu potentiellen Nettolöhnen in den neuen Ländern im Durchschnitt in der Regel höher als in Westdeutschland (Boss 2001).

Die Entscheidungen der Politiker berücksichtigten nicht, dass das westdeutsche Sozialhilfesystem die Arbeitsanreize stark beeinträchtigte (Boss 2001, 2002). Für viele Haushaltstypen in Ostdeutschland wurde es schwierig, das bei Nichterwerbstätigkeit und Bedürftigkeit verfügbare Einkommen durch Erwerbstätigkeit zu erhöhen.

*Exkurs: Wirtschaftspolitische Herausforderungen und Entscheidungen zu Beginn der neunziger Jahre und ihre Konsequenzen*

---

Tabelle 16:  
Regelsatz der Sozialhilfe in West- und in Ostdeutschland 1991–2004

	Westdeutschland <sup>a</sup>	Ostdeutschland <sup>a</sup>	
		<i>D-Mark</i>	<i>% des Regelsatzes in Westdeutschland</i>
1991	460	423	92,0
1992	491	467	95,1
1993	511	495	96,9
1994	519	502	96,7
1995	522	504	96,6
1996	528	510	96,6
1997	534	516	96,6
1998	539	520	96,5
1999	543	524	96,5
2000	548	529	96,5
2001	555	536	96,6
		<i>Euro</i>	
2002	289	279	96,5
2003	294	284	96,6
2004	295	285	96,6

<sup>a</sup>Jahresdurchschnitt.

Quelle: BMAS (2008: 8.13A); eigene Berechnungen.

### 6.3.4 Überstülpen der westdeutschen Handwerksordnung

Die westdeutsche Handwerksordnung mit ihren wettbewerbshemmenden Vorschriften wurde zusammen mit anderen Regulierungen auf Ostdeutschland übertragen. Dies hemmte den Wechsel in die Selbständigkeit (Boss, Schatz et al. 1996) und schwächte Produktion und Beschäftigung.

### 6.3.5 Subventionierung des Kapitaleinsatzes

Zahlreiche Fördermaßnahmen (z.B. Investitionszulagen, Sonderabschreibungen) begünstigten Investitionen in Ostdeutschland. Dies verzerrte die relativen Faktorpreise. Die starke Subventionierung der Realkapitalbildung in Ostdeutschland erhöhte die Kapitalintensität und verzerrte die Produktionsstruktur (Klodt 1996: 280).<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Zum Einfluss der Subventionen auf die Richtung und die Geschwindigkeit der Strukturanpassung der ostdeutschen Wirtschaft vgl. Klodt (2000) und Gerling (2002).

### **6.3.6 Modernisierung der Infrastruktur, Beseitigung von Umweltschäden, Aufbau einer öffentlichen Verwaltung**

Die Infrastruktur der DDR erwies sich rasch als marode. Es wurden massiv Mittel eingesetzt, um Straßen, Wohnungen etc. auszubessern, zu sanieren bzw. zu bauen. Auch wurden gravierende Umweltschäden beseitigt und eine öffentliche Verwaltung nach westdeutschem Vorbild aufgebaut. All dies war mit hohen öffentlichen Ausgaben verbunden.

## **6.4 Konsequenzen**

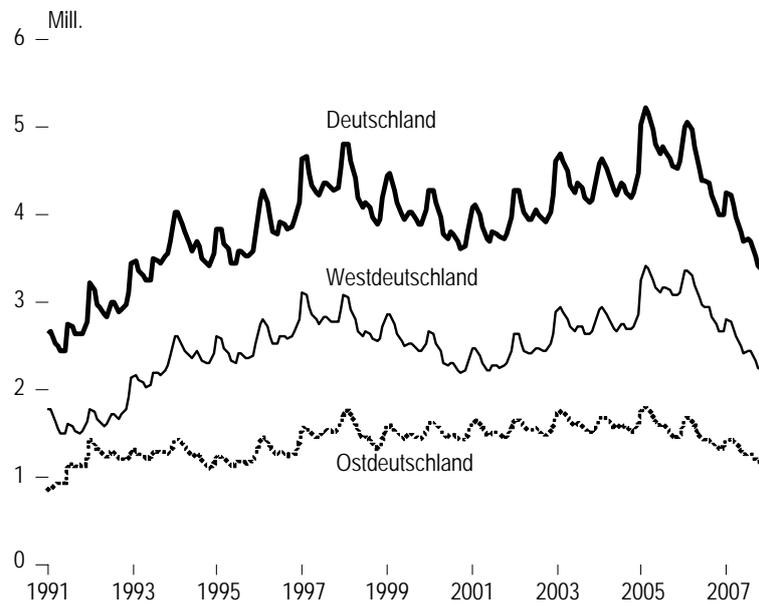
In der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion, die im Juli 1990 geschaffen worden war, war Freihandel möglich. Aber die ostdeutsche Wirtschaft war stark in das COMECON (Council for Mutual Economic Assistance)-System integriert; im zweiten Quartal 1990 flossen 75 Prozent der Exporte in COMECON-Länder, während 67 Prozent der Importe aus diesen Ländern kamen (Sachverständigenrat 1991: 77). Die Exportwirtschaft der DDR wurde sehr stark getroffen. Deshalb wurden die Exporte stark subventioniert. Für den Handel mit COMECON-Ländern galten im zweiten Halbjahr 1990 spezielle Transferrubel-Regelungen. Deshalb sanken die Exporte bis Ende 1990 nicht. Das COMECON wurde formal am 28. Juni 1991 abgeschafft (Sinn und Sinn 1992: 38; Heilemann et al. 2003).

Produktion und Beschäftigung im Beitrittsgebiet sanken nach dem Fall der Mauer kräftig. Die Arbeitslosigkeit stieg (Abbildungen 26 und 27). Die offizielle Arbeitslosenquote nahm auf 15 Prozent im Jahr 1992 zu. Nach anderen Indikatoren stieg sie auf 28 Prozent (Klodt und Paqué 1993: 14–15). Selbst diese Quote unterzeichnet das Ausmaß der Arbeitslosigkeit, weil sie nicht die Arbeitslosigkeit in Form hoch subventionierter Arbeitsplätze in den Treuhandunternehmen erfasst (Klodt und Paqué 1993: 14). Die Arbeitslosenzahl in der amtlichen Abgrenzung nahm bis zum Jahr 1998 zu.

Die Arbeitsproduktivität erhöhte sich in den neunziger Jahren stark, nahm aber nach 2001 relativ zu Westdeutschland nur wenig zu. Entsprechend hoch waren bei dem starken Lohnanstieg die Lohnstückkosten (Tabelle 17).

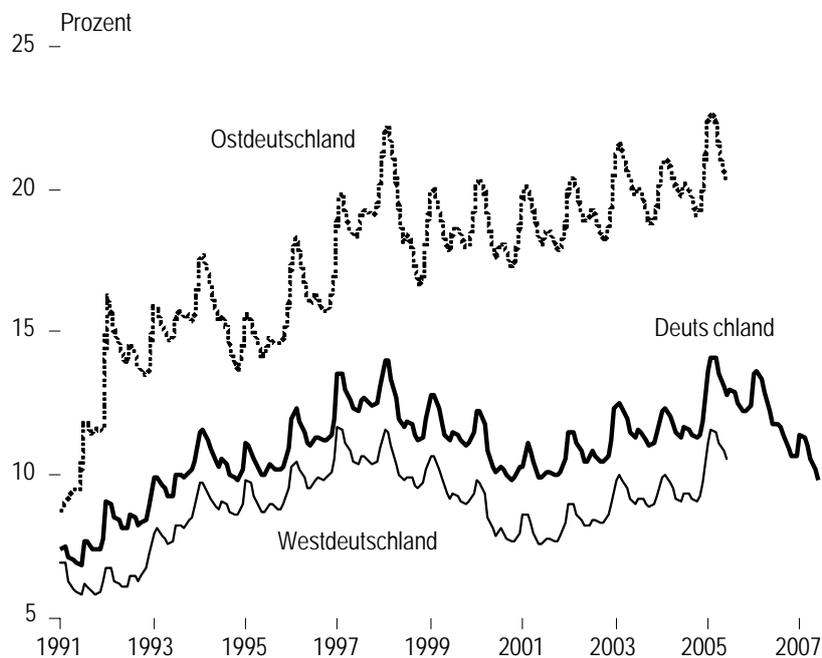
Die Ausgaben des Staates stiegen in den frühen neunziger Jahren kräftig. Insbesondere die Sozialleistungen und die öffentlichen Investitionen wurden kräftig ausgeweitet.

Abbildung 26:  
Arbeitslose 1991–2007



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, *Amtliche Nachrichten* (lfd. Jgg.).

Abbildung 27:  
Arbeitslosenquote<sup>a</sup> 1991–2007



<sup>a</sup>Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen in Prozent (ohne Selbstständige).

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, *Amtliche Nachrichten* (lfd. Jgg.).

***Exkurs: Wirtschaftspolitische Herausforderungen und Entscheidungen zu Beginn der neunziger Jahre und ihre Konsequenzen***

---

*Tabelle 17:*

Lohnstückkosten und Produktivität in Ostdeutschland – Relation für Ostdeutschland (ohne Berlin), in jeweiligen Preisen, Westdeutschland = 100, 1991–2007

	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer <sup>a</sup>	49,8	74,8	76,8	76,9	77,0	77,2	77,3	77,7	77,3	77,4
je Arbeitsstunde der Arbeitnehmer <sup>a</sup>			70,1	70,6	71,4	71,8	72,3	72,6	72,6	72,7
Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen <sup>a,b</sup>	35,2	66,4	72,2	74,0	76,1	76,7	77,4	77,3	76,9	77,1
je Arbeitsstunde der Erwerbstätigen <sup>a,b</sup>			67,1	69,2	71,6	72,4	73,1	73,0	72,8	73,1
Lohnstückkosten <sup>a,c</sup> Basis Personen	141,4	112,7	106,4	103,9	101,2	100,6	100,0	100,5	100,6	100,3
Basis Stunden			104,4	102,1	99,6	99,2	98,8	99,5	99,7	99,4

<sup>a</sup>Angaben für Ostdeutschland: neue Bundesländer ohne Berlin, für Westdeutschland: alte Bundesländer einschließlich Berlin. — <sup>b</sup>Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen (Arbeitsstunde der Erwerbstätigen). — <sup>c</sup>Im Inland entstandene Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer (Arbeitsstunde der Arbeitnehmer) bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen (Arbeitsstunde der Erwerbstätigen).

*Quelle:* Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2008).

## **6.5 Fazit**

Die deutsche Einigung brachte gewaltige Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik mit sich. Die Einführung der D-Mark in Ostdeutschland bedeutete bei dem gewählten Umtauschkurs eine massive reale Aufwertung für die ostdeutsche Wirtschaft. Die Tariflöhne wurden in Ostdeutschland in der ersten Hälfte der neunziger Jahre drastisch erhöht, ohne dass dies durch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch nur annähernd gerechtfertigt gewesen wäre. Die Einführung des westdeutschen Sozialsystems in Ostdeutschland brachte immense Belastungen der öffentlichen Haushalte mit sich. Die Verbesserung und der Ausbau der Infrastruktur erforderten massive öffentliche Ausgaben. Die öffentlichen Investitionen wurden erheblich aufgestockt. Die Arbeitslosigkeit stieg im Osten aufgrund zahlreicher Fehlentscheidungen. Es wurden hohe Sozialleistungen erforderlich. Die Ausgaben des Staates stiegen in den Jahren nach der deutschen Einigung außerordentlich kräftig. Der Anstieg betraf fast alle Ausgabenkategorien.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat Anfang der neunziger Jahre in seinen Jahresgutachten immer wieder vor Fehlern der Wirtschaftspolitik im Prozess der deutschen Einigung gewarnt. In einem Rückblick (Sachverständigenrat 2002: Ziffern 340 und 342) hat er die wichtigsten Fehler aufgelistet, nämlich die

Wahl des Umtauschkurses, die Zulassung bzw. die Unterstützung des kräftigen Lohnanstiegs sowie die hohe Subventionierung des Kapitaleinsatzes. Die Fehler bei der Lohnsetzung und die durch die Sozialpolitik bedingten Lohnuntergrenzen wurden als Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit eingestuft (Sachverständigenrat 2004: Ziffer 657), „ohne damit weitere wichtige Ursachen in Abrede zu stellen, wie etwa den Zusammenbruch der Comecon-Märkte und die damit einhergehende Obsoleszenz der ostdeutschen Produktpalette und des Kapitalbestands oder die beträchtliche Kapitalsubventionierung, welche die Faktorpreisrelationen erheblich zu Lasten des Faktors Arbeit verschoben hat. Anders formuliert, die Lohnpolitik und die Sozialpolitik tragen sicherlich nicht die Alleinschuld an den Fehlentwicklungen auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt, ... Aber sie waren mitverantwortlich ...“ (Sachverständigenrat 2004: Ziffer 658). Eine ausführliche Analyse der Fehlentwicklungen und ihrer Determinanten haben Merkl und Snower (2006) vorgelegt.

## **Literatur**

- Baretti, C., D.M. Rădulescu und M. Stimmelmayer (2008). Die Unternehmensteuerreform 2008: Deutschlands Antwort auf die Globalisierung – oder doch ein Stückwerk? *ifo Schnelldienst* 61 (2): 30–38.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (Hrsg.) (2008). *Statistisches Taschenbuch 2008. Arbeits- und Sozialstatistik*. Stand: Juni 2008. Bonn.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (lfd. Jgg.). *Monatsbericht des BMF*. Berlin.
- BMGS (Bundesministerium für Gesundheit) (lfd. Jgg.). Statistiken zur gesetzlichen Krankenversicherung. Mitglieder und Versicherte. Via Internet (10. Dezember 2008) <[http://www.bmg.bund.de/cln\\_117/nn\\_1168278/DE/Gesundheit/Statistiken/Gesetzliche-Krankenversicherung.html#doc1193102bodyText2](http://www.bmg.bund.de/cln_117/nn_1168278/DE/Gesundheit/Statistiken/Gesetzliche-Krankenversicherung.html#doc1193102bodyText2)>.
- Boss, A. (1996). Fiskalpolitik und Konjunktur. Kieler Arbeitspapiere 772. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (1998). How Germany Shouldered the Fiscal Burden of the Unification. Kieler Arbeitspapiere 851. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2000). Steuer- und Ausgabenpolitik in Deutschland. Kieler Arbeitspapiere 975. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2001). Sozialhilfe, Lohnabstand, Leistungsanreize und Mindestlohnarbeitslosigkeit. Kieler Arbeitspapiere 1075. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2002). *Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize. Empirische Analyse für Haushaltstypen und Branchen in West- und Ostdeutschland*. Kieler Studien 318. Berlin.
- Boss, A. (2003). Arbeits- und Investitionsanreize in Deutschland: Die Rolle der Abgaben- und Transferpolitik als Determinante des Wachstums des Produktionspotentials. Kieler Arbeitspapiere 1148. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2004). Radikale Steuerreform in Deutschland? Kieler Arbeitspapiere 1208. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2006a). Brauchen wir einen Kombilohn? Kieler Arbeitspapiere 1279. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2006b). Steuervergünstigungen in Deutschland: Ist die Finanzpolitik auf dem richtigen Weg? Kieler Arbeitspapiere 1301. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

- Boss, A. (2007). Zum Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008. Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Frühjahr 2007. Kieler Diskussionsbeiträge 439/440. IfW, Kiel.
- Boss, A. (2008a). Steuervergünstigungen in Deutschland: eine Aktualisierung. Kiel Working Papers 1398. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2008b). Zur Entwicklung des Anspruchslohns in Deutschland. Kiel Working Papers 1463. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und T. Elendner (2005a). Verstärkte Arbeitsanreize durch das Arbeitslosengeld II? *Die Weltwirtschaft* (2): 168–196.
- Boss, A., und T. Elendner (2005b). Incentives to Work: The Case of Germany. Kieler Arbeitspapiere 1237. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und A. Rosenschon (1996). Öffentliche Transferleistungen zur Finanzierung der deutschen Einheit: Eine Bestandsaufnahme. Kieler Diskussionsbeiträge 269. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2008). Der Kieler Subventionsbericht: eine Aktualisierung. Kieler Diskussionsbeiträge 452/453. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., K.-W. Schatz et al. (1996). *Deregulierung in Deutschland: eine empirische Analyse*. Kieler Studien 275. Mohr: Tübingen.
- Boss, A., A. Boss und T. Boss (2006). Der deutsche Einkommensteuertarif: Weiterhin eine Wachstumsbremse? Kieler Arbeitspapiere 1304. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., A. Boss und T. Boss (2008). Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 9 (1): 102–124.
- Boss, A., B. Christensen und K. Schrader (2005). Anreizprobleme bei Hartz IV: Lieber ALG II statt Arbeit? Kieler Diskussionsbeiträge 421. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., N. Janssen, C.-P. Meier, F. Oskamp, B. Sander und J. Scheide (2005). Exportlastige Konjunkturerholung in Deutschland. *Die Weltwirtschaft* (3): 288–320.
- Boss, A., J. Dovern, C.-P. Meier, F. Oskamp und J. Scheide (2007). Verbessertes Arbeitsmarktumfeld stärkt Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland. Kieler Diskussionsbeiträge 441/442. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.). Einnahmen und Ausgaben der BA. Via Internet (26. Januar 2008) <<http://www1.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/i.html>>.
- Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.). *Amtliche Nachrichten*. Nürnberg.
- BVS (Bundesanstalt für Vereinigungsbedingte Sonderaufgaben) (1995). Finanzbericht 1994 der Treuhandanstalt. Berlin.
- DATEV (lfd. Jgg.). *Tabellen und Informationen für den steuerlichen Berater*. Nürnberg.
- Deutsche Bundesbank (1995). Fortschritte im Anpassungsprozeß in Ostdeutschland und der Beitrag der Wirtschaftsförderung. *Monatsbericht* 47 (7): 39–56.
- Deutsche Bundesbank (1996). Zur Diskussion über die öffentlichen Transfers im Gefolge der Wiedervereinigung. *Monatsbericht* (Oktober): 17–31.
- Deutsche Bundesbank (1998). Zur Wirtschaftslage in Ostdeutschland. *Monatsbericht* 50 (4): 41–54.
- Deutsche Bundesbank (2006). *Monatsbericht*. September. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2007a). Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland 1991 bis 2006. *Statistische Sonderveröffentlichung*, 4. Juli. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2007b). Fortschritte bei der Stärkung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumspotenzials. *Monatsbericht* (Oktober): 35–45.
- Deutsche Bundesbank (2008). Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland. *Monatsbericht* (April): 51–75
- Deutsche Bundesbank (lfd. Jgg.). *Monatsbericht*. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (lfd. Jgg.). *Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen*. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (lfd. Jgg.). *Finanzierungsrechnung*. Frankfurt am Main.

- Ebbinghaus, B., und W. Eichhorst (2006). Employment Regulation and labor Market Policy in Germany, 1991–2005. IZA Discussion Paper Series 2505. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Elschner, C., und M. Overesch (2007). Trends of Corporate Tax Levels in Europe. *Intereconomics* (May/June): 127–132.
- Fertig, M., und J. Kluge (2006). Alternative Beschäftigungsformen in Deutschland: Effekte der Neuregelung von Zeitarbeit, Minijobs und Midijobs. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (3): 97–117.
- Fölster, S., und M. Henrekson (2001). Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries. *European Economic Review* 45 (8): 1501–1520.
- Fuest, C., und W. Fuest (2007). Unerledigte Aufgaben. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3. Februar: 13.
- Gerling, K. (2002). *Subsidization and Structural Change in East Germany*. Kiel Studies 315. Berlin: Springer.
- Hax, H. (2001). Gleichgewicht in der Schieflage: Das Mezzogiorno-Syndrom. In: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.), *Zehn Jahre Deutsche Einheit – Bilanz und Perspektiven*. Halle (Saale): Schütze.
- Heckemeyer, J.H., und C. Spengel (2008). Ausmaß der Gewinnverlagerung multinationaler Unternehmen. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 9 (1): 37–61.
- Heilemann, U., H. Gebhardt und H.-D. von Loeffelholz (2003). *Wirtschaftspolitische Chronik 1949–2002*. 2. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Heitger, B. (1998). Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer Rückführung öffentlicher Ausgaben. Eine empirische Analyse für die OECD-Länder. Kieler Studien 291. Tübingen.
- Heitger, B. (2001). The Scope of Government and Its Impact on Economic Growth in OECD Countries. Kieler Arbeitspapier 1034. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Kamps, C., C.-P. Meier und F. Oskamp (2004). Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland bleibt schwach. Kieler Diskussionsbeiträge 414. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Klodt, H. (1996). Alternativen und Perspektiven der Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern. *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 22 (3): 267–286.
- Klodt, H. (2000). Industrial Policy and the East German Productivity Puzzle. *German Economic Review* 1 (3): 315–333.
- Klodt, H., und K.-H. Paqué (1993). Am Tiefpunkt der Transformationskrise: Industrie- und lohnpolitische Wichenstellungen in den jungen Bundesländern. Kieler Diskussionsbeiträge 213. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Lichtblau, K. (1995). *Von der Transfer- in die Marktwirtschaft: Strukturpolitische Leitlinien für die neuen Länder*. Köln.
- Luchterhand (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Gesamt-Abzugs-Tabelle*. Neuwied.
- Merkel, C., und D.J. Snower (2006). The Caring Hand that Cripples: The East German Labor Market After Reunification. *The American Economic Review* 96 (2): 375–382.
- Neumann, M.J.M. (1992). German unification: economic problems and consequences. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 36 (July): 163–210.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2008). *Economic Outlook* (83). Paris.
- Paqué, K.-H., und R. Soltwedel (1993). Challenges Ahead. Long-Term Perspectives of the German Economy. Kiel Discussion Papers 202/203. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2008). *Folgen der US-Immobilienkrise belasten Konjunktur. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2008*. Essen.
- Rădulescu, D.M., und M. Stimmelmayer (2008). Die Unternehmensteuerreform 2008: Eine Reformalternative für Deutschland? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 9 (1): 19–36.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1990). *Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands. Jahresgutachten 1990/91*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1991). *Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven – Wege – Risiken. Jahresgutachten 1991/92*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1993). *Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken. Jahresgutachten 1993/94*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1995). *Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten 1995/96*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2001). *Für Stetigkeit – gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/02*. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2002). *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/03*. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2003). *Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/04*. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2004). *Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland. Jahresgutachten 2004/05*. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2005). *Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/06*. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2006). *Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/07*. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2007a). *Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/08*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2007b). Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Via Internet (11. Dezember 2008) <<http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/publikationen/fip007.pdf>>.
- Schmähl, W. (1991). Alterssicherung in der DDR und ihre Umgestaltung im Zuge des deutschen Einigungsprozesses. Einige verteilungspolitische Aspekte. In: G. Kleinhenz (Hrsg.), *Sozialpolitik im vereinten Deutschland I*. Schriften des Vereins für Socialpolitik 208/I. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schwahn, F. (2007). Beschäftigte der öffentlichen Arbeitgeber am 30. Juni 2006. *Wirtschaft und Statistik* 11: 1079–1086.
- Sinn, G., und H.-W. Sinn (1992). *Jumpstart. The Economic Unification of Germany*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Statistisches Bundesamt (2007). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.5: Inlandsproduktsberechnung – Lange Reihen ab 1970*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.4: Inlandsproduktsberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse 2007*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen. Hauptbericht*. Wiesbaden.
- Temple, J. (1999). The New Growth Evidence. *Journal of Economic Literature* 37(1): 112–156.
- Treuhandanstalt (1994). *Finanzbericht 1993*. Berlin.
- Treuhandanstalt (1995). *Finanzbericht 1994*. Berlin.
- ZEW (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH) (2008). Daten zur Unternehmensbesteuerung. Auf Anfrage bereitgestellt.