

Zusammenstellung  
der schriftlichen Stellungnahmen  
der Sachverständigen, Verbände und Institutionen,  
die der Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung am  
4. Mai 2006 zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006  
(Drs. 16/752) eingeladen hat

- DIW Berlin  
Dr. Stefan Bach
- Deutscher Bauernverband
- Hauptverband des Deutschen Einzelhandels
- Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V.
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle
- Präsident des Bundesrechnungshofes  
Prof. Dr. Engels
- Prof. Dr. Clemens Fuest  
Direktor des Finanzwissenschaftlichen  
Forschungsinstituts an der Universität zu Köln

- Dr. Michael Heise  
Chefvolkswirt Allianz Gruppe und Dresdner Bank
- Deutsche Bundesbank
- BDA Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
- Bundesagentur für Arbeit  
Vorstand Finanzen Raimund Becker
- Wissenschaftliches Institut der AOK (WIdO)  
Geschäftsführer Dr. Klaus Jacobs
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
Helmut Rudolph
- dbb Beamtenbund und Tarifunion
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
- Dr. Gottfried Ilgmann
- Institut für Volkswirtschaftslehre  
Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup
- Institut für Öffentliche Finanzen der Universität Hannover  
Prof. Dr. Stefan Homburg

Berlin, 2. Mai 2006

## **Stellungnahme des DIW Berlin zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung Haushaltsbegleitgesetz 2006**

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages  
am 4. Mai 2006

Bearbeitet von Stefan Bach\*

### ***Haushaltskonsolidierung: Mehr Mut zum Sparen***

Das DIW Berlin begrüßt die Bemühungen der großen Koalition, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Mit den bereits 2005 eingeleiteten Maßnahmen sowie dem vorliegenden Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006 hat sie erste Schritte in diese Richtung getan. Zur nachhaltigen Rückführung der strukturellen Haushaltsdefizite sind aber deutlich größere Anstrengungen zur Senkung von Staatsausgaben und zum Abbau von Steuervergünstigungen unumgänglich. Hier hat die große Koalition den Mut zu schnell sinken lassen. Erforderlich ist eine systematische Bestandsaufnahme und Revision der staatlichen Aufgaben und der notwendigen Staatsausgaben in mittelfristiger Perspektive. Einsparmöglichkeiten gibt es bei den Subventionen, aber auch bei einzelnen Sozialleistungen, bei bestimmten Infrastrukturleistungen oder in der Verwaltung. Politisch als notwendig erachtete Mehrausgaben bei Forschung und Bildung sowie in einzelnen Infrastrukturbereichen können durch Umschichtungen in den Budgets finanziert werden.

### ***Mehrwertsteuererhöhung: Das Pulver nicht zu früh verschießen***

Ebenso unumgänglich sind Strukturreformen im Steuer- und Abgabensystem. Die hohen (Grenz-) Steuersätze auf Arbeitseinkommen und Unternehmenseinkommen müssen gesenkt werden. Sofern sich die resultierenden Steuerausfälle nicht durch Abbau von Steuervergünstigungen, die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit oder positive Wachstumseffekte finanzieren lassen, bietet sich eine Ausweitung der indirekten Besteuerung an. Mit den Plänen zur Mehrwertsteuererhöhung gleich um 3 %-Punkte verschießt die große Koalition allerdings ihr Pulver bereits am Anfang. Damit wird der Druck reduziert, unpopuläre Maßnahmen auf der Ausgabenseite oder bei den Steuervergünstigungen umzusetzen. Ne-

\* Dr. Stefan Bach. DIW Berlin, Abteilung Staat. 14191 Berlin, [sbach@diw.de](mailto:sbach@diw.de)

ben einer gleichmäßigeren Belastung der Kapitaleinkommen wären Steuererhöhungen auch bei der vermögensbezogenen Besteuerung sinnvoll, die in Deutschland im internationalen Vergleich niedrig ausfällt. Dies betrifft die Erbschaftsteuer und die Grundsteuer.

Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen im Steuer- und Abgabensystem sollten längerfristig angelegt sein. Es sollten Ausgabenziele formuliert werden und die Reformen schrittweise durchgeführt werden, um Anpassungsfriktionen oder konjunkturelle Wirkungen zu mildern.

### ***Stärkere Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung sinnvoll, aber kein Allheilmittel***

Das DIW Berlin hält eine stärkere Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen grundsätzlich für richtig, soweit diese über den eigentlichen solidarischen Risikoausgleich hinaus diverse Förderziele verfolgen oder Umverteilungspolitik betreiben. Allerdings lösen höhere Steuern Ausweichreaktionen aus (etwa die „Reichensteuer“) oder bringen unerwünschte Belastungs- und Verteilungswirkungen mit sich (etwa die Mehrwertsteuer, vgl. unten). Daher sollte die Sozialversicherung stärker auf ihr Kerngeschäft des solidarischen Risikoausgleichs bei den fundamentalen Lebensrisiken zurückgeführt und dabei Kostenbewusstsein und Eigenvorsorge gestärkt werden. Die Steuerfinanzierung sollte auf wesentliche Umverteilungsanliegen sowie zentrale familien-, gesundheits- oder arbeitsmarktpolitische Aufgaben beschränkt, wenig effektive „versicherungsfremde“ Leistungen dagegen zurückgefahren werden.

Das DIW Berlin hat die Belastungs- und Umverteilungswirkungen der geplanten Maßnahmen bei Mehrwertsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen untersucht, dazu eine Studie im Anhang zu dieser Stellungnahme. Die Mehrwertsteuererhöhung könnte nach den Berechnungen längerfristig zu einem Anstieg der Verbraucherpreise um 1,7 % führen. Auf kürzere Sicht fällt die Belastung der Masseneinkommen geringer aus, da die Unternehmen die höhere Mehrwertsteuerbelastung nur teilweise in die Preise überwälzen dürften; die Gewinnsituation der Unternehmen verschlechtert sich dann allerdings.

Die Erhöhung des Mehrwertsteuer-Regelsatzes führt bei Haushalten mit geringem Einkommen zu einer spürbaren Mehrbelastung. Bei Haushalten mit höherem Einkommen fällt die Belastung bezogen auf das laufende Einkommen geringer aus. Diese „Regressivität“ der Verbrauchsbesteuerung bezogen auf das laufende Periodeneinkommen entsteht durch die höheren Sparquoten bei steigendem Einkommen. Die ermäßigt besteuerten und steuerbefreiten Ausgaben, die von der Anhebung der Mehrwertsteuer nicht betroffen sind, machen sich dagegen auch bei den Geringverdienern nur begrenzt bemerkbar. Bezogen auf die laufenden Konsumausgaben wirkt die Mehrwertsteuererhöhung dagegen proportional bis leicht progressiv. Bezogen auf längerfristige Einkommenszusammenhänge, letztlich auf das ge-

samte Lebenseinkommen, dürfte sich ebenfalls eine deutlich weniger regressive Belastungswirkung ergeben. Die Mehrwertsteuer wirkt insoweit wie eine *Flat Tax*.

Im Gegensatz zu einer *Flat Rate* bei der Einkommensteuer mit entsprechendem Grundfreibetrag belastet die Mehrwertsteuer allerdings auch das Existenzminimum in Form des lebensnotwendigen Verbrauchs. Dies hat nicht nur Konsequenzen für die Einkommensverteilung, sondern auch für die Arbeitsanreize vor allem im Niedriglohnbereich. Die ermäßigten Steuersätze sowie die Steuerbefreiungen für Wohnungskosten führen hier nur zu einer teilweisen Entlastung. „Echte“ Steuerbefreiungen bzw. Nullsteuersätze sind nach den Europäischen Rahmenvorgaben nicht zulässig, möglich wäre nur eine Senkung des ermäßigten Steuersatzes auf 5 % oder dessen Ausweitung auf weitere ausgewählte Güter.

Von der Senkung der Sozialbeiträge um per saldo 1,6 %-Punkte profitieren allein die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und deren Haushalte. Spürbar belastet werden die Haushalte von Selbständigen, Beamten und vor allem von Nichterwerbstätigen.

Die Effizienz-, Wohlfahrts- und Wachstumswirkungen derartiger Reformen fallen eher gering aus. Die Beschäftigungswirkungen dürften sich in Größenordnungen von etwa 100 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen (Vollzeitäquivalente) bewegen.<sup>1</sup> Der Entlastung der Arbeitnehmer bei den Sozialbeiträgen steht die höhere Mehrwertsteuer gegenüber, die das Realeinkommen schmälert und damit Konsumnachfrage oder das Arbeitsangebot der Beschäftigten belastet. Insoweit die Vermögenseinkommen und die staatlichen Sozialtransfers mittelbar belastet werden – hier wirkt die Mehrwertsteuererhöhung wie eine Vermögensabgabe kombiniert mit einer Senkung der Renten, Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe – lassen sich die Arbeitseinkommen entlasten. Dies geht aber tendenziell mit unerwünschten Verteilungswirkungen einher. Diese können zwar durch Anpassungen bei den Sozialtransfers aufgefangen werden. Dadurch reduziert sich aber das Mehraufkommen, mit dem die Arbeitseinkommen entlastet werden können.

### ***Pauschalbeiträge Minijobs: Regelungen für Nebenjobs generell fragwürdig***

Nach unserer Einschätzung ist es für ein endgültiges Urteil über die von April 2003 an geltende Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung zu früh. Eine ex-ante Simulationsstudie des DIW Berlin deutet jedoch an, dass die Reform keine durchschlagende Beschäftigungswirkungen haben und fiskalisch eher ein Minusgeschäft sein dürfte, da früher sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ihre Arbeitszeit reduzieren können und die Brückenfunktion für

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu die Übersicht und Diskussion des Sachverständigenrats zu den verschiedenen Studien in seinem aktuellen Jahresgutachten 2005/06, Tz. 577 ff. [http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/ga05\\_v.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/ga05_v.pdf)

Arbeitslose kaum erreicht wird.<sup>2</sup> Insbesondere werden durch die neuen Minijobs-Regelungen die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit für Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II kaum verbessert. Eine Verbesserung ergibt sich vor allem für potenzielle Zweitverdiener in Paarhaushalten, Rentner und Studenten sowie für die in Nebentätigkeit ausgeübte geringfügige Beschäftigung.<sup>3</sup> Inwieweit durch die Reform zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen wurden oder sozialversicherungspflichtige in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt worden sind, ist empirisch schwer zu ermitteln. Daher ist auch die Wirkung der geplanten Erhöhung der Pauschalbeiträge auf 30 % schwer abzuschätzen.

Die Subventionierung der in Nebentätigkeit ausgeübten geringfügigen Beschäftigung lässt sich aus Sicht des DIW Berlin weder arbeitsmarkt- noch finanzpolitisch rechtfertigen. Sollen die finanziellen Anreize für Leistungsbezieher zur Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung erhöht werden, muss man keine Nebentätigkeiten subventionieren. Sollen hingegen generell die Arbeitsanreize durch Reduktion der Steuern und Sozialbeiträge auf Arbeitseinkommen erhöht und damit auch die Schattenwirtschaft bekämpft werden, besteht kein Grund, zwischen höherem Einkommen aus einer Ausweitung der regulären Erwerbstätigkeit (z.B. durch Überstunden) und aus einer geringfügigen Nebentätigkeit zu differenzieren.

Die Problematik der geringfügigen Beschäftigung zeigt einmal mehr, dass die sehr hohe (Grenz-) Belastung sozialversicherungspflichtiger Arbeitseinkommen reduziert werden sollte. Hier ist neben der Entlastung bei den Arbeitslosenbeiträgen vor allem die Reform der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung angesprochen.

---

<sup>2</sup> Steiner und Wrohlich, Wochenbericht des DIW Berlin 8/2005.

<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/paydocs/05-8-1.pdf>

<sup>3</sup> Auch eine neuere Studie des DIW Berlin zu den Effekten der Minijobs-Reform deutet darauf hin, dass unmittelbar nach Einführung der Reform kein signifikanter Anstieg der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung festzustellen ist, während die in Nebentätigkeit ausgeübte geringfügige Beschäftigung signifikant gestiegen ist. Caliendo und Wrohlich: Evaluating the German "Mini-Job" Reform Using a True Natural Experiment. DIW Berlin Discussion Paper 569. 2006.

<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/docs/papers/dp569.pdf>

## Koalitionsvertrag: Belastungen durch Mehrwert- steuererhöhung werden nur zum Teil durch Senkung der Sozialbei- träge kompensiert

72. Jahrgang/23. November 2005

### 1. Bericht

Koalitionsvertrag: Belastungen durch Mehrwertsteuererhöhung werden nur zum Teil durch Senkung der Sozialbeiträge kompensiert  
Seite **705**

Stefan Bach  
sbach@diw.de

*Das von der großen Koalition beschlossene Reformpaket zur Erhöhung der Mehrwertsteuer und zur Senkung der Sozialbeiträge dürfte längerfristig zu Mehrbelastungen für die privaten Haushalte von insgesamt etwa 0,8 % der verfügbaren Einkommen führen. Die Mehrwertsteuererhöhung für sich genommen dürfte längerfristig einen Anstieg der Verbraucherpreise um 1,7 % zur Folge haben. Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 zeigen, dass die Mehrwertsteuererhöhung bezogen auf das laufende Periodeineinkommen regressiv wirkt; die einkommensschwachen Haushalte werden also relativ stärker belastet. Bezogen auf die Konsumausgaben ergibt sich dagegen eine weitgehend proportionale oder sogar leicht progressive Belastungswirkung. Dies dürfte sich auch im langfristigen Einkommenszusammenhang ergeben – etwa bezogen auf das Lebenseinkommen. Die Mehrwertsteuer wirkt insoweit wie eine „Flat Tax“. Einschließlich der Senkung der Sozialbeiträge werden die Haushalte von Arbeitnehmern deutlich weniger belastet und in kurzfristiger Perspektive sogar zum Teil leicht entlastet, sofern nur ein Teil der Mehrwertsteuererhöhung überwältzt wird. Die Haushalte von Selbständigen, Beamten, Arbeitslosen und Rentnern werden dagegen überdurchschnittlich belastet.*

In ihrem Koalitionsvertrag hat sich die große Koalition darauf verständigt, den Regelsatz der Mehrwertsteuer Anfang 2007 von 16 % auf 19 % anzuheben. Die Mehreinnahmen werden zum Teil für die Senkung der Sozialbeiträge verwendet. Der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung soll 2007 um 2 Prozentpunkte auf 4,5 % sinken; zugleich soll der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung um 0,4 Prozentpunkte auf 19,9 % steigen.

Das DIW Berlin hat die fiskalischen Wirkungen dieser Maßnahmen sowie deren Belastungs- und Verteilungswirkungen für die privaten Haushalte untersucht. Dabei wurden die „Erstrunden“-Wirkungen ermittelt, die sich auf Grundlage der gegenwärtigen Einkommens- und Verbrauchsstrukturen ergeben. Mögliche Anpassungen bei Güternachfrage und -angebot sowie Wachstums- und Beschäftigungswirkungen wurden ausgeklammert. Allerdings wurden Annahmen zur kurzfristigen Überwälzung der Mehrwertsteuer getroffen. Denn erfahrungsgemäß sind die Güterpreise kurzfristig nur bedingt flexibel. Da eine kräftige Erhöhung der Mehrwertsteuersätze um 3 Prozentpunkte auf einen Schritt vorgesehen ist, dürfte eine weitgehende Überwälzung erst längerfristig gelingen.

Dazu wurde für die Berechnungen im Rahmen einer kurzfristigen Variante unterstellt, dass die Mehrwertsteuerbelastung lediglich zu zwei Dritteln in die Preise geht und steuerbefreite Leistungen ohne Vorsteuerabzug (z. B. Wohnungsmieten, medizinische Dienstleistungen) sich nur über die vorsteuerbelasteten Vorleistungen verteuern.

### Beträchtliches Mehraufkommen für den Fiskus

Die höhere Mehrwertsteuer erbringt bei voller Überwälzung und ohne Verhaltensanpassungen – d. h. bei den gegenwärtigen Verbrauchsstrukturen – ein Mehraufkommen von 25 Mrd. Euro oder 1,1 % des Bruttoinlandsprodukts (Tabelle 1). Dem stehen Entlastungen von gut 12 Mrd. Euro bei den Sozialbeiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gegenüber. Unterstellt man für die „Erstrunden“-Effekte konstante Bruttolöhne, so erhöht die Senkung

der Arbeitgeberbeiträge die Unternehmensgewinne, was zu entsprechenden Steuermehreinnahmen führt.

Insgesamt resultieren aus dem Reformpaket Mehreinnahmen von 15 Mrd. Euro oder 0,6 % des Bruttoinlandsprodukts für den Staatssektor. Davon belastet der größte Teil die privaten Haushalte. Die höhere Mehrwertsteuerbelastung von Investitionen in steuerbefreiten Produktionsbereichen (insbesondere Wohnungsbau) in Höhe von 3 Mrd. Euro wird hier zunächst den Unternehmen zugewiesen; längerfristig dürfte sie indes großteils auf den privaten Verbrauch überwältzt werden (was z. B. höhere Mieten zur Folge hätte). Der Staatssektor insgesamt zahlt einen beträchtlichen Anteil des Mehrwertsteuermehraufkommens an sich selbst: Seine Bauinvestitionen und sonstigen Vorleistungen werden teurer, insbesondere die Vorleistungen für die Dienstleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung.

Wird die höhere Mehrwertsteuer nur zu zwei Dritteln in die Preise weitergegeben, fällt das Mehraufkommen niedriger aus, denn der höhere Mehrwertsteuersatz wird dann auf einen niedrigeren Brutto- bzw. Nettopreis berechnet. Private Haushalte und Staatssektor tragen nach diesem Szenario nur zwei Drittel der Steuerbelastung, während der nicht überwältzte Teil der gestiegenen Steuerbelastung die Unternehmensgewinne belastet, was zu entsprechenden Steuerausfällen bei der Unternehmensbesteuerung führt. Die fiskalischen Wirkungen insgesamt summieren sich dann nur auf 11 Mrd. Euro oder 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts. Allerdings fällt der induzierte Preisanstieg geringer aus, so dass die realen Wirkungen etwas höher liegen.

Zu den Belastungs- und Verteilungswirkungen der Koalitionsvereinbarungen auf Ebene der privaten Haushalte wurden Mikrosimulationsrechnungen auf Grundlage von Einzeldaten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 durchgeführt. Hierzu stellt das Statistische Bundesamt wissenschaftlichen Institutionen einen Scientific Use File (80 %-Zufallsstichprobe aus dem Gesamtmaterial) zur Verfügung. Mit dieser Datenbasis lassen sich die Wirkungen der Mehrwertsteuer und der Sozialbeiträge im Kontext der Einkommen und Ausgaben der Haushalte sowie weiterer soziodemographischer Merkmale gut darstellen (Kasten). Die folgenden Simulationen beziehen sich auf das Datenmaterial aus dem Jahre 2003. Da sich seitdem die Strukturen der Einkommen und Ausgaben der privaten Haushalte nicht wesentlich verändert haben, dürften sie am aktuellen Rand und auch für die nächsten Jahre noch gültig sein.

Tabelle 1

### Finanzielle Wirkungen der Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Veränderung der Sozialbeiträge durch den Koalitionsvertrag

Volle Jahreswirkung 2007<sup>1</sup> in Mrd. Euro

	Langfristige Wirkungen <sup>2</sup>	Kurzfristige Wirkungen <sup>3</sup>
<b>Erhöhung des Mehrwertsteuer-Regelsatzes auf 19 %</b>		
bei privaten Konsumausgaben	17,7	16,8
bei staatlichen Vorleistungen und Investitionen	4,3	4,1
bei sonstigen Investitionen (insbes. Wohnungsbau)	3,0	2,9
<b>Insgesamt</b>	<b>25,0</b>	<b>23,7</b>
<i>In % des BIP</i>	<i>1,1</i>	<i>1,0</i>
<b>Veränderungen der Sozialbeiträge</b>		
Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung auf 4,5 %	-15,3	-15,3
Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung <sup>4</sup> auf 19,9 %	3,0	3,0
<b>Insgesamt</b>	<b>-12,3</b>	<b>-12,3</b>
<i>In % des BIP</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>
<b>Wirkungen auf Unternehmensbesteuerung</b>		
Nichtüberwälzung der Mehrwertsteuer	-	-2,7
Veränderung der Sozialbeiträge <sup>5</sup>	2,1	2,1
<b>Insgesamt</b>	<b>2,1</b>	<b>-0,5</b>
<b>Finanzielle Wirkungen insgesamt</b>	<b>14,9</b>	<b>10,9</b>
<i>In % des BIP</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>
Davon:		
Belastung der privaten Haushalte	11,6	5,5
Belastung der Unternehmen	-1,0	2,6
Belastung der staatlichen Vorleistungen	4,3	2,8

<sup>1</sup> Wirkung für einen vollen (Veranlagungs-)Zeitraum von zwölf Monaten.

<sup>2</sup> Vollständige Überwälzung der höheren Mehrwertsteuer.

<sup>3</sup> Überwälzung der höheren Mehrwertsteuer zu zwei Dritteln.

<sup>4</sup> Ohne Beiträge des Staates für Empfänger sozialer Leistungen.

<sup>5</sup> Bei konstanten Bruttolöhnen.

Quellen: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Gemeinschaftsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute vom Oktober 2005; Arbeitskreis Steuerschätzungen; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Kasten

## **Abbildung der Belastungswirkungen von Mehrwertsteuer und Sozialbeiträgen der privaten Haushalte auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003**

Im Rahmen des Forschungsschwerpunktes „Mikroanalysen zum Steuer- und Transfersystem“ nutzt das DIW Berlin die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes, deren Erhebungen als Einzeldatensätze (Scientific Use Files) wissenschaftlichen Institutionen zur Verfügung gestellt werden. Auf Grundlage der detaillierten Nachweise zu den Einkommen bzw. Einnahmen sowie zu den Ausgaben der privaten Haushalte lassen sich Simulationsrechnungen zur Mehrwertsteuerbelastung oder zur Belastung mit Sozialbeiträgen durchführen.

### **Mehrwertsteuermodell**

Auf Grundlage der EVS-Informationen wurde ein Mikrosimulationsmodell zur Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte entwickelt.<sup>1</sup> Der verfügbare Datensatz der EVS 2003 enthält 132 Einzelpositionen zu den privaten Konsumausgaben. Auf dieser Grundlage können die unterschiedlichen Steuersätze – regelsatzbesteuerte Umsätze (gegenwärtig 16 %), ermäßigt besteuerte Umsätze (gegenwärtig 7 %) sowie steuerfreie Umsätze – recht präzise abgebildet werden. Einzelne Ausgabenpositionen sind allerdings nicht hinreichend detailliert ausgewiesen, um die Steuersatzdifferenzierungen der Mehrwertsteuer exakt abbilden zu können; diese müssen durch Schätzungen aufgeteilt werden.

Ferner müssen bei den „unecht“ steuerbefreiten Umsätzen ohne Vorsteuerabzug Annahmen getroffen werden, in welchem Umfang die Vorsteuerbelastung auf die Endnachfrager überwälzt wird.<sup>2</sup> Dies löst insbesondere bei den Wohnungsbauinvestitionen Zurechnungsprobleme aus, da sich die Vorbelastung auf lange zurückliegende Bauleistungen beziehen kann. Hierzu wurde bei den Simulationsrechnungen unterschieden zwischen einer laufenden, bei Veränderungen der Mehrwertsteuersätze kurzfristig wirksamen Belastungskomponente, die auf die laufend anfallenden Betriebs- und Bewirtschaftungskosten der Wohnungen entfällt, sowie einer langfristig wirksamen Belastungskomponente, die auf der Vorbelastung der Bauinvestitionen mit nicht abzugsfähiger Vorsteuer beruht.

### **Sozialbeiträge**

Die Sozialbeiträge sind in der EVS für jede Person im Haushalt nach den einzelnen Versicherungsbereichen erfasst, und zwar sowohl die Pflichtbeiträge der Arbeitnehmer und Selbständigen als auch freiwillige Beiträge, etwa zur Rentenversicherung. Auf dieser Grundlage können für jede Person im Haushalt die Auswirkungen von Veränderungen der Beitragssätze auf das Nettohaushaltseinkommen simuliert werden.

<sup>1</sup> Dazu ausführlich Stefan Bach: Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte, a. a. O. (siehe Fußnote 3 des Textes).

<sup>2</sup> Die konkrete Vorgehensweise zur Abbildung der Mehrwertsteuer anhand der Einzeldaten der EVS orientiert sich vor allem an der Methodik, die das RWI Essen in einer Studie auf Grundlage der Einzeldaten der

Scientific Use Files zur EVS 1998 entwickelt hat. Vgl. hierzu Bernd Fritzsche et al.: Empirische Analyse der effektiven Inzidenz des deutschen Steuersystems. Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 42. Essen 2003.

### **Höhere Mehrwertsteuer: Trend zur Flat Tax**

Betrachtet man zunächst die isolierte Wirkung der höheren Mehrwertsteuersätze nach Einkommensgruppen und in Relation zu den modifizierten „ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen“, die eine Art verfügbares Einkommen darstellen,<sup>1</sup> so ergibt sich in längerfristiger Perspektive ein Anstieg der Steuerbelastung um 1,2 Prozentpunkte. Diese Belastung ist als Realeinkommenseffekt vor möglichen Anpassungsreaktionen zu interpretieren: Um ihren realen Verbrauch aufrechtzuerhalten, müssen

die Haushalte ihre Konsumausgaben entsprechend ausweiten, der reale Gegenwart des Einkommens sinkt entsprechend.

<sup>1</sup> Diese Größe wird berechnet aus dem Haushaltsnettoeinkommen (Erwerbs- und Vermögenseinkommen, Transfereinkommen abzüglich Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen) zuzüglich der sonstigen Einnahmen (z. B. aus dem Verkauf von im Haushalt produzierten Waren, Rückvergütungen und Erstattungen). Ferner wird diese Einkommensgröße um die Einnahmen aus der Auflösung von Sach- und Geldvermögen und aus Veränderungen der Verbindlichkeiten modifiziert; so auch Klaus-Dietrich Bedau, Stefan Fahrlander, Bernhard Seidel und Dieter Teichmann: Wie belastet die Mehrwertsteuererhöhung private Haushalte mit unterschiedlich hohen Einkommen? In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 14/1998.

Tabelle 2

### Belastungs- und Verteilungswirkungen von Mehrwertsteuererhöhung und Veränderung der Sozialbeiträge nach den Beschlüssen des Koalitionsvertrages

Simulationsrechnungen auf Grundlage der EVS 2003

Quantile: Haushaltsnettoeinkommen Verteilungsmaße: Haushalts-Nettoäquivalenzeinkommen	Szenario Mehrwertsteuererhöhung auf 19 %		Szenario Koalitionsvertrag	
	Mehrwertsteuer- Regelsatz 19 %, Sozialbeitragssätze konstant		Mehrwertsteuer- Regelsatz 19 %, Veränderung Sozialbeitrags- sätze nach Koalitionsvertrag <sup>1</sup>	
	Langfristig <sup>2</sup>	Kurzfristig <sup>3</sup>	Langfristig <sup>2</sup>	Kurzfristig <sup>3</sup>
<b>Veränderung der Steuer- und Beitragsbelastung in Relation zu den modifizierten ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen<sup>4</sup> in Prozentpunkten</b>				
Untere 1 %	1,55	0,97	1,37	0,80
Untere 5 %	1,47	0,92	1,35	0,79
1. Dezil	1,46	0,91	1,31	0,76
2. Dezil	1,39	0,87	1,11	0,60
3. Dezil	1,38	0,87	1,00	0,49
4. Dezil	1,33	0,84	0,95	0,47
5. Dezil	1,30	0,83	0,94	0,47
6. Dezil	1,31	0,84	0,90	0,43
7. Dezil	1,27	0,81	0,79	0,34
8. Dezil	1,22	0,78	0,71	0,27
9. Dezil	1,15	0,74	0,68	0,26
10. Dezil	0,98	0,63	0,64	0,29
Obere 5 %	0,92	0,59	0,64	0,31
Obere 1 %	0,78	0,50	0,61	0,33
<b>Insgesamt</b>	<b>1,20</b>	<b>0,77</b>	<b>0,80</b>	<b>0,36</b>
<b>Veränderung der Verteilungsmaße für das Haushalts-Nettoäquivalenzeinkommen<sup>5</sup> in %</b>				
Gini-Koeffizient	0,37	0,22	0,38	0,23
Theil-Maße				
Entropiemaß	0,81	0,49	0,73	0,41
Durchschnittliche logarithmische Abweichung	1,71	1,31	1,76	1,21
Atkinson-Index				
$\varepsilon = 0,5$	0,80	0,49	0,79	0,47
$\varepsilon = 1$	1,59	1,22	1,63	1,12
$\varepsilon = 2$	1,33	1,17	1,26	0,82
<b>Veränderung der Steuer- und Beitragsbelastung in Relation zu den privaten Konsumausgaben in Prozentpunkten</b>				
Untere 1 %	1,65	1,04	1,46	0,85
Untere 5 %	1,56	0,97	1,43	0,84
1. Dezil	1,57	0,98	1,41	0,82
2. Dezil	1,58	0,99	1,26	0,68
3. Dezil	1,62	1,02	1,17	0,58
4. Dezil	1,61	1,02	1,15	0,56
5. Dezil	1,62	1,03	1,17	0,58
6. Dezil	1,68	1,07	1,15	0,54
7. Dezil	1,68	1,08	1,05	0,44
8. Dezil	1,70	1,08	0,99	0,38
9. Dezil	1,71	1,09	1,00	0,39
10. Dezil	1,72	1,11	1,12	0,50
Obere 5 %	1,73	1,11	1,19	0,58
Obere 1 %	1,73	1,12	1,35	0,73
<b>Insgesamt</b>	<b>1,67</b>	<b>1,06</b>	<b>1,11</b>	<b>0,51</b>

**1** Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung 4,5 % (–2 Prozentpunkte gegenüber gegenwärtigem Recht), Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung 19,9 % (+0,4 Prozentpunkte gegenüber gegenwärtigem Recht).

**2** Vollständige Überwälzung der höheren Mehrwertsteuer.

**3** Überwälzung der höheren Mehrwertsteuer zu zwei Dritteln, keine Überwälzung der nicht abziehbaren Vorsteuer auf Investitionen, insbesondere Wohnungsbau.

Quelle: Berechnungen mit dem Konsumsteuer-Mikrosimulationsmodell des DIW Berlin auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 (Scientific Use File des DIW Berlin, 80 % Zufallsstichprobe aus dem Gesamtmaterial).

**4** Haushaltsnettoeinkommen zuzüglich sonstiger Einnahmen (z. B. Verkauf von im Haushalt produzierten Waren, Rückvergütungen und Erstattungen) zuzüglich Auflösung von Sach- und Geldvermögen und Veränderung der Verbindlichkeiten.

**5** Haushaltsnettoeinkommen, äquivalenzgewichtet mit dem Kehrwert der Quadratwurzel der Zahl der Haushaltsmitglieder.

Tabelle 3

**Ausgabefähige Einkommen und Einnahmen, Konsumausgaben und Ersparnisse in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 nach Dezilen/Quantilen des Haushaltsnettoeinkommens**

Struktur in %

Dezile, Quantile: Haushalts- nettoeinkommen	Haushalts- nettoeinkommen		Ausgabe- fähige Ein- kommen und Einnahmen	Private Konsumausgaben			Sonstige Aus- gaben <sup>1</sup>	Ersparnis <sup>2</sup>	Statis- tische Differenz	Mehrwertsteuerpflichtige Konsumausgaben			
	Klassen- durch- schnitt	Höchstes Ein- kommen (Perzentil)		Insgesamt	Darunter:					Insgesamt	Ermäßigter Steuersatz	Insgesamt	
					Nahrungs- mittel, Getränke	Woh- nungs- kosten							Darunter: unecht befreit
<b>Bezogen auf die ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen</b>													
Untere 1 %	425	554	100,0	196,9	24,0	62,4	18,0	-94,5	-20,4	126,9	28,3	27,7	154,6
Untere 5 %	633	783	100,0	122,1	17,7	40,6	7,4	-20,3	-9,2	74,5	20,1	20,9	95,3
1. Dezil	764	998	100,0	110,8	16,0	36,2	7,3	-10,9	-7,2	68,0	18,2	19,1	87,1
2. Dezil	1 164	1 315	100,0	96,8	13,3	29,1	8,1	-0,4	-4,5	60,4	14,9	16,4	76,8
3. Dezil	1 475	1 638	100,0	92,5	12,1	26,9	9,2	0,6	-2,2	59,5	13,3	14,9	74,4
4. Dezil	1 817	2 003	100,0	88,5	11,6	24,4	10,3	3,0	-1,8	56,9	12,2	14,3	71,1
5. Dezil	2 201	2 404	100,0	85,9	11,2	22,8	10,2	5,4	-1,5	55,9	11,1	13,8	69,7
6. Dezil	2 616	2 835	100,0	82,9	10,6	21,4	11,1	6,4	-0,4	55,9	10,4	12,8	68,7
7. Dezil	3 079	3 334	100,0	79,5	10,0	20,4	11,8	10,5	-1,8	53,4	9,8	12,1	65,5
8. Dezil	3 654	4 022	100,0	74,6	9,0	19,6	13,4	11,4	0,5	50,7	9,3	10,9	61,5
9. Dezil	4 522	5 164	100,0	69,8	8,0	17,7	15,1	13,4	1,7	47,5	8,6	9,8	57,4
10. Dezil	7 066	.	100,0	58,2	5,6	14,2	17,0	22,6	2,2	40,3	7,1	7,3	47,7
Obere 5 %	8 447	.	100,0	54,1	4,9	12,8	17,1	26,7	2,2	37,6	6,6	6,5	44,1
Obere 1 %	12 143	.	100,0	45,4	3,6	10,0	16,2	38,5	-0,1	31,7	5,6	4,9	36,5
<b>Insgesamt</b>	<b>2 836</b>	<b>.</b>	<b>100,0</b>	<b>75,6</b>	<b>9,1</b>	<b>20,0</b>	<b>13,1</b>	<b>11,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>50,5</b>	<b>9,8</b>	<b>11,2</b>	<b>61,7</b>
<b>Bezogen auf die privaten Konsumausgaben insges.</b>													
Untere 1 %	425	554	50,8	100,0	12,2	31,7	9,2	-48,0	-10,4	64,4	14,4	14,1	78,5
Untere 5 %	633	783	81,9	100,0	14,5	33,3	6,0	-16,7	-7,5	61,0	16,5	17,1	78,1
1. Dezil	764	998	90,2	100,0	14,4	32,7	6,6	-9,9	-6,5	61,4	16,4	17,2	78,6
2. Dezil	1 164	1 315	103,3	100,0	13,7	30,0	8,4	-0,4	-4,6	62,4	15,4	17,0	79,4
3. Dezil	1 475	1 638	108,1	100,0	13,1	29,1	9,9	0,6	-2,4	64,3	14,4	16,1	80,4
4. Dezil	1 817	2 003	113,0	100,0	13,1	27,5	11,6	3,4	-2,0	64,3	13,8	16,1	80,4
5. Dezil	2 201	2 404	116,4	100,0	13,1	26,6	11,9	6,3	-1,8	65,1	13,0	16,1	81,2
6. Dezil	2 616	2 835	120,6	100,0	12,8	25,8	13,4	7,7	-0,5	67,4	12,6	15,4	82,8
7. Dezil	3 079	3 334	125,8	100,0	12,6	25,6	14,9	13,2	-2,3	67,2	12,3	15,2	82,4
8. Dezil	3 654	4 022	134,1	100,0	12,1	26,3	18,0	15,3	0,7	67,9	12,5	14,6	82,5
9. Dezil	4 522	5 164	143,3	100,0	11,5	25,3	21,7	19,3	2,4	68,2	12,3	14,1	82,2
10. Dezil	7 066	.	171,9	100,0	9,7	24,4	29,2	38,8	3,9	69,3	12,3	12,6	81,9
Obere 5 %	8 447	.	185,0	100,0	9,0	23,7	31,6	49,3	4,1	69,5	12,2	12,0	81,5
Obere 1 %	12 143	.	220,4	100,0	7,9	22,1	35,7	84,9	-0,2	69,8	12,4	10,7	80,6
<b>Insgesamt</b>	<b>2 836</b>	<b>.</b>	<b>132,2</b>	<b>100,0</b>	<b>12,1</b>	<b>26,4</b>	<b>17,4</b>	<b>15,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>66,8</b>	<b>13,0</b>	<b>14,9</b>	<b>81,6</b>

<sup>1</sup> Freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung, Versicherungsprämien/-beiträge, sonstige Steuern (z. B. Kfz-Steuer, Vermögen- und Erbschaftsteuer), Zinsen für Kredite, sonstige geleistete Übertragungen.

<sup>2</sup> Ermittelt aus den Ausgaben für die Bildung von Sach- und Geldvermögen.

Quelle: Berechnungen mit dem Konsumsteuer-Mikrosimulationsmodell des DIW Berlin auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 (Scientific Use File des DIW Berlin, 80 % Zufallsstichprobe aus dem Gesamtmaterial).

DIW Berlin 2005

Nach Einkommensgruppen betrachtet bestätigt sich die klassische These von der „Regressivität“ der Verbrauchsbesteuerung: Bei Haushalten mit niedrigem Einkommen fällt die relative Belastung zum Haushaltseinkommen deutlich höher aus als bei wohlhabenden Haushalten (Tabelle 2). Diese Regressionswirkung lässt sich durchgängig über alle Einkommensdezile und auch in den Randbereichen der Einkommensverteilung beobachten.

Die für das Haushalts-Nettoäquivalenzeinkommen<sup>2</sup> berechneten Verteilungsmaße steigen durchgehend, das heißt, die Einkommensungleichheit nimmt zu. Da die Haushalte mit sehr hohen Einkommen

<sup>2</sup> Gewichtet mit dem Kehrwert der Quadratwurzel der Haushaltsmitglieder. Damit sollen neben der Haushaltsgröße auch Ersparnisse aufgrund der gemeinsamen Haushaltswirtschaft sowie Bedarfsunterschiede zwischen Erwachsenen und Kindern berücksichtigt werden.

(mehr als 18 000 Euro monatliches Nettoeinkommen) in der EVS 2003 fehlen und auch die nachgewiesenen Haushalte schätzungsweise ab dem obersten 5 %-Perzentil eher unterrepräsentiert sind,<sup>3</sup> wird die Regressionswirkung im oberen Einkommensbereich tendenziell unterschätzt und somit auch die Zunahme der Einkommensungleichheit.

Zur Illustration dieser Zusammenhänge stellt Tabelle 3 die Strukturen der Einkommens- und Konsumbudgets einschließlich der mehrwertsteuerbelasteten Konsumausgaben im Querschnitt über die Einkommensklassen dar. Sowohl die Anteile der gesamten Konsumausgaben am Haushaltseinkommen als auch die der mehrwertsteuerpflichtigen Komponenten der Konsumausgaben gehen mit steigendem Einkommen kontinuierlich zurück. Über alle Einkommensklassen hinweg machen die mehrwertsteuerbelasteten Konsumausgaben 82 % des gesamten Konsumbudgets aus; im ersten Dezil liegt dieser Anteil nur unwesentlich niedriger. Die Steuerbefreiungen wirken sich nur insoweit auf die relative Belastungsverteilung aus, als sie die eigene Wertschöpfung der leistenden Unternehmen steuerfrei lassen; bei den steuerbefreiten Umsätzen wird die Vorbelastung durch die Vorleistungen berücksichtigt (vgl. Kasten). Insbesondere entlasten sie Haushalte mit niedrigem Einkommen nicht nennenswert.

Die Regressionswirkung im Einkommensquerschnitt wird maßgeblich durch die Sparquote determiniert, die mit zunehmendem Einkommen deutlich steigt (vgl. Tabelle 3). Auch die Bedeutung der sonstigen Ausgaben<sup>4</sup> erhöht sich mit steigendem Einkommen. Für die Haushalte mit niedrigem Einkommen ist die Sparquote deutlich negativ, das heißt, diese Haushalte verschulden sich oder lösen Vermögensbestände auf, um ihren Konsum zu finanzieren.

Unterstellt man für die kurzfristige Wirkung, dass lediglich zwei Drittel der höheren Mehrwertsteuerbelastung auf die Nachfrage überwältzt werden und bei steuerbefreiten Produktionsbereichen nur die laufende Mehrwertsteuerbelastung auf die Vorleistungen überwältzt wird, ist die Mehrbelastung entsprechend geringer (vgl. Tabelle 2). Die Regressionswirkung der Steuererhöhung sowie die Zunahme der Einkommensungleichheit fallen schwächer aus. Dies liegt daran, dass der Anteil der Wohnungskosten am Haushaltsbudget mit steigendem Einkommen abnimmt (vgl. Tabelle 3).

Allerdings wird hier nur ein jährlicher Einkommensquerschnitt über alle Personen und Haushalte hinweg betrachtet, unabhängig von Alter und Lebenslage. Im Längsschnitt über die Lebensperspektive von Individuen können sich deutlich andere

Effekte ergeben, wenn im Sinne der klassischen Lebenszyklushypothese Ersparnisse später (vor allem im Alter) wieder aufgelöst werden oder umgekehrt langlebige Konsumgüter oder Immobilien auf Kredit angeschafft und über die Tilgung „erspart“ werden. Über die Lebenszeit eines Individuums betrachtet entspricht der Barwert des Konsums der Summe der Barwerte von Arbeitseinkommen (einschließlich der Einkommen aus selbständiger Arbeit), von Reingewinnen und anderen ökonomischen Renten sowie von Erbschaften abzüglich Nachlass. Temporäre Ersparnisse für späteren oder früheren Konsum werden bei dieser Betrachtung bereinigt. In vielen Fällen dürften die laufenden Konsumausgaben das Lebenseinkommen weit aus besser abbilden als das laufende Einkommen in einem bestimmten Jahr. Lediglich die Nettoersparnis im Verlauf des Lebens, die als Erbschaft an kommende Generationen weitergegeben wird, bleibt mehrwertsteuerfrei. Allerdings fällt bei größeren Erbschaften und Schenkungen Erbschaftsteuer an, und wenn die Begünstigten die Vermögen für Konsumzwecke auflösen, entsteht eine Mehrwertsteuerbelastung. Daher wird im Folgenden als Näherung für die Belastung des Lebenseinkommens, über das die EVS nicht informiert, die Mehrwertsteuerbelastung auch auf die laufenden Konsumausgaben bezogen – die eigentliche Besteuerungsgrundlage der Mehrwertsteuer (vgl. Tabelle 2).<sup>5</sup>

Bezogen auf die privaten Konsumausgaben macht die Mehrwertsteuererhöhung 1,7 % aus, wenn vollständige Überwälzung angenommen und weitere Anpassungsreaktionen vernachlässigt werden (vgl. Tabelle 2). Angesichts der breiten Erfassung der privaten Konsumausgaben durch die Mehrwertsteuer und der geringen Differenzierung der Steuerbelastung wirkt die Mehrwertsteuererhöhung über die Einkommensgruppen weitgehend wie eine „Flat Tax“. Im unteren und mittleren Einkommensbereich macht sich eine leichte Progression bemerkbar. Dieser Effekt beruht auf den ermäßigt besteuerten und befreiten Konsumausgaben, deren Anteil am gesamten Konsumbudget mit steigendem Einkommen sinkt (vgl. Tabelle 3).

<sup>3</sup> Vgl. dazu Stefan Bach: Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte. Dokumentation des Mehrwertsteuer-Moduls des Konsumsteuer-Mikrosimulationsmodells des DIW Berlin auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. DIW Berlin, Data Documentation 10. Berlin 2005, S. 3 ([www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/datadoc/docs/diw\\_datadoc\\_2005-010.pdf](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/datadoc/docs/diw_datadoc_2005-010.pdf)).

<sup>4</sup> Hierbei handelt es sich um freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung, Versicherungsprämien/-beiträge, sonstige Steuern (z. B. Kfz-Steuer, Vermögen- und Erbschaftsteuer), Zinsen für Kredite, sonstige geleistete Übertragungen.

<sup>5</sup> Zu empirischen Untersuchungen, die ebenfalls die laufenden Konsumausgaben als Näherung für das Lebenseinkommen verwenden, vgl. z. B. James M. Poterba: Lifetime Incidence and the Distributional Burden of Excise Taxes. In: *American Economic Review*, 79, 1989, S. 325–330; sowie Gilbert E. Metcalf: Life Cycle versus Annual Perspectives of the Incidence of the Value Added Tax. In: J. M. Poterba (Hrsg.): *Tax Policy and the Economy*, Vol. 8. Cambridge, MA 1994, S. 45–64.

Tabelle 4

### Veränderung der längerfristigen Mehrwertsteuerbelastung<sup>1</sup> der privaten Haushalte bei Erhöhung des Mehrwertsteuer-Normalsatzes auf 19 % nach Dezilen/Quantilen des Haushaltsnettoeinkommens und Haushalts-/Familientypen<sup>2</sup>

In Relation zu den modifizierten ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen<sup>2</sup>

In Prozentpunkten

Dezile, Quantile <sup>3</sup> : Haushaltsnetto- einkommen	Allein- stehende Personen	Alleinerziehende		Ehepaare/zusammenlebende Paare			Sonstige Haushalte	Haushalte insgesamt
		Mit einem Kind	Mit zwei und mehr Kindern	Ohne Kind	Mit einem Kind	Mit zwei Kindern		
Untere 1 %	1,45	.	.	1,64	.	.	.	1,55
Untere 5 %	1,44	1,58	.	1,60	.	.	.	1,47
1. Dezil	1,44	1,50	.	1,52	.	.	1,75	1,46
2. Dezil	1,37	1,47	1,39	1,40	1,63	.	1,50	1,39
3. Dezil	1,35	1,41	1,36	1,43	1,58	1,49	1,44	1,38
4. Dezil	1,28	1,44	1,32	1,37	1,28	1,46	1,52	1,40
5. Dezil	1,21	1,25	1,38	1,34	1,39	1,39	1,35	1,26
6. Dezil	1,17	1,36	1,31	1,35	1,34	1,32	1,29	1,41
7. Dezil	1,14	1,18	1,35	1,28	1,30	1,31	1,31	1,28
8. Dezil	1,03	1,18	1,16	1,25	1,24	1,23	1,24	1,23
9. Dezil	0,99	1,09	1,15	1,18	1,14	1,15	1,17	1,17
10. Dezil	0,79	0,90	1,04	0,97	0,99	1,01	1,02	1,08
Obere 5 %	0,71	0,77	0,91	0,90	0,93	0,95	0,98	1,00
Obere 1 %	0,58	.	.	0,72	0,83	0,79	0,88	0,97
<b>Insgesamt</b>	<b>1,23</b>	<b>1,30</b>	<b>1,27</b>	<b>1,22</b>	<b>1,18</b>	<b>1,16</b>	<b>1,14</b>	<b>1,20</b>
<i>Nachrichtlich:</i> Haushalte in 1 000	14 034	1 382	673	11 200	4 098	3 820	1 383	38 110

**1** Annahme: vollständige Überwälzung auf Nachfrager.

**2** Haushaltstypisierung in Anlehnung an das Veröffentlichungsprogramm zur EVS; Kinder = Kinder im Haushalt unter 27 Jahren; Ehepaare und zusammenlebende Paare werden zusammengefasst.

**3** Bezogen auf Haushalte insgesamt.

**4** Haushaltsnettoeinkommen zuzüglich sonstiger Einnahmen (z. B. Verkauf von im Haushalt produzierten Waren, Rückvergütungen und Erstattungen) und der Auflösung von Sach- und Geldvermögen sowie Veränderung der Verbindlichkeiten.

Quelle: Berechnungen mit dem Konsumsteuer-Mikrosimulationsmodell des DIW Berlin auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 (Scientific Use File des DIW Berlin, 80 % Zufallsstichprobe aus dem Gesamtmaterial).

DIW Berlin 2005

Analysiert man die Belastungen der Mehrwertsteuererhöhung zusätzlich nach Haushalts- und Familientypen (Tabelle 4), so zeigen sich bei gleichem Haushaltseinkommen keine besonderen Unterschiede etwa zwischen Haushalten mit und ohne Kinder. Die Mehrwertsteuer belastet also Familien mit Kindern nicht systematisch höher, wie man vermuten könnte. Lediglich die Alleinstehenden mit höheren und hohen Einkommen weisen deutlich niedrigere Belastungen auf.<sup>6</sup>

### Veränderungen bei den Sozialbeiträgen entlasten nur sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer

Für die Abbildung der veränderten Sozialbeiträge werden konstante Bruttolöhne unterstellt; Anpassungen auf den Arbeitsmärkten bleiben ausgeblendet. Relevant für die Einkommenssituation der privaten Haushalte ist dann nur die Veränderung der Arbeitnehmerbeiträge, die insgesamt um etwa 6 Mrd. Euro oder 0,25 % des Bruttoinlandsprodukts

sinken werden (vgl. Tabelle 1). Bezieht man diese Wirkungen in die Belastungsanalyse mit ein, so reduziert sich der (Real-)Einkommenseffekt des gesamten Reformpaketes für alle Haushalte auf 0,8 Prozentpunkte bei längerfristiger Vollüberwälzung der Mehrwertsteuer und auf 0,36 Prozentpunkte bei kurzfristiger teilweiser Überwälzung (vgl. Tabelle 2).

Über alle Einkommensklassen hinweg ergibt sich eine vergleichbare Regressionswirkung in Relation zu den Haushaltseinkommen wie bei der isolierten Mehrwertsteuererhöhung. Die Verteilungsmaße zeigen eine ähnliche Zunahme der Einkom-

**6** Bei der Darstellung in Tabelle 4 sind die Haushalte unabhängig von ihrer Größe nach dem Haushaltsnettoeinkommen eingestuft. Verwendet man für die Schichtung nach Quantilen dagegen ein Haushalts-Nettoäquivalenzeinkommen (z. B. gewichtet mit dem Kehrwert der Quadratwurzel der Zahl der Haushaltsmitglieder), um unterschiedliche Haushaltsgrößen besser vergleichbar zu machen, ergeben sich innerhalb einer Einkommensklasse für die Single-Haushalte und Paare ohne Kinder in der Regel höhere Belastungen als bei den Familien mit Kindern. Vgl. dazu Stefan Bach: Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte, a. a. O., S. 21.

Tabelle 5

### Veränderungen von Steuer- und Beitragsbelastung durch Mehrwertsteuererhöhung und Veränderung der Sozialbeiträge nach den Beschlüssen des Koalitionsvertrags nach dem Haushaltsnettoeinkommen und der sozialen Stellung<sup>1</sup>

In Relation zu den modifizierten ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen<sup>2</sup>

In Prozentpunkten

Dezile, Quantile: Haushalts- nettoeinkommen	Selbständige	Beamte	Angestellte	Arbeiter	Arbeitslose	Rentner und Pensionäre	Sonstige Nicht- erwerbstätige	Haushalte insgesamt
<b>Langfristig<sup>3</sup></b>								
Untere 1 %	1,63	.	1,09	.	1,46	1,20	1,52	1,37
Untere 5 %	1,63	.	0,93	1,04	1,46	1,36	1,49	1,35
1. Dezil	1,66	1,58	0,82	0,81	1,45	1,38	1,48	1,31
2. Dezil	1,45	1,37	0,51	0,56	1,46	1,33	1,41	1,11
3. Dezil	1,52	1,29	0,48	0,46	1,42	1,36	1,33	1,00
4. Dezil	1,22	1,33	0,44	0,52	1,29	1,32	1,33	0,95
5. Dezil	1,31	1,29	0,46	0,55	1,32	1,29	1,17	0,94
6. Dezil	1,35	1,18	0,42	0,55	1,15	1,33	1,10	0,90
7. Dezil	1,22	1,15	0,45	0,54	1,26	1,26	1,15	0,79
8. Dezil	1,14	1,13	0,38	0,49	1,06	1,24	1,18	0,71
9. Dezil	1,14	1,07	0,36	0,44	0,94	1,18	.	0,68
10. Dezil	0,90	0,98	0,35	0,47	0,75	0,97	1,08	0,64
Obere 5 %	0,86	0,93	0,36	0,49	0,71	0,92	1,10	0,64
Obere 1 %	0,78	0,91	0,37	.	.	0,71	.	0,61
<b>Insgesamt</b>	<b>1,06</b>	<b>1,06</b>	<b>0,40</b>	<b>0,51</b>	<b>1,30</b>	<b>1,25</b>	<b>1,34</b>	<b>0,80</b>
<b>Kurzfristig<sup>4</sup></b>								
Untere 1 %	1,03	.	0,50	.	0,90	0,74	0,95	0,80
Untere 5 %	1,05	.	0,38	0,43	0,89	0,83	0,92	0,79
1. Dezil	1,08	0,99	0,26	0,24	0,89	0,85	0,92	0,76
2. Dezil	0,94	0,88	-0,02	0,03	0,91	0,83	0,88	0,60
3. Dezil	1,00	0,81	-0,04	-0,03	0,89	0,86	0,83	0,49
4. Dezil	0,79	0,83	-0,05	0,04	0,80	0,84	0,83	0,47
5. Dezil	0,84	0,82	-0,01	0,08	0,82	0,82	0,73	0,47
6. Dezil	0,86	0,74	-0,04	0,08	0,69	0,85	0,68	0,43
7. Dezil	0,77	0,72	-0,01	0,08	0,77	0,80	0,73	0,34
8. Dezil	0,71	0,69	-0,05	0,05	0,62	0,79	0,76	0,27
9. Dezil	0,72	0,64	-0,05	0,03	0,56	0,75	.	0,26
10. Dezil	0,57	0,59	0,00	0,09	0,46	0,61	0,68	0,29
Obere 5 %	0,55	0,57	0,04	0,15	0,44	0,58	0,70	0,31
Obere 1 %	0,50	0,57	0,10	.	.	0,45	.	0,33
<b>Insgesamt</b>	<b>0,67</b>	<b>0,65</b>	<b>-0,02</b>	<b>0,06</b>	<b>0,80</b>	<b>0,79</b>	<b>0,84</b>	<b>0,36</b>
<i>Nachrichtlich:</i>								
Haushalte in 1 000	2 218	1 635	11 222	6 498	2 071	12 645	1 821	38 110

**1** Einstufung nach dem Haupteinkommensbezieher (Person mit dem höchsten Beitrag zum Haushaltseinkommen).

**2** Haushaltsnettoeinkommen zuzüglich sonstiger Einnahmen (z. B. Verkauf von im Haushalt produzierten Waren, Rückvergütungen und Erstattungen) und der Auflösung von Sach- und Geldvermögen sowie der Veränderung der Verbindlichkeiten.

Quelle: Berechnungen mit dem Konsumsteuer-Mikrosimulationsmodell des DIW Berlin auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 (Scientific Use File des DIW Berlin, 80 % Zufallsstichprobe aus dem Gesamtmaterial).

**3** Vollständige Überwälzung der höheren Mehrwertsteuer.

**4** Überwälzung der höheren Mehrwertsteuer zu zwei Dritteln, keine Überwälzung der nicht abziehbaren Vorsteuer auf Investitionen, insbesondere Wohnungsbau.

DIW Berlin 2005

mensungleichheit an. Insbesondere bei der kurzfristigen Betrachtung steigen die zusätzlichen Belastungen in den beiden oberen Dezilen gegenüber den mittleren Einkommen. Dies liegt vor allem an der Beitragsbemessungsgrenze der Sozialversicherungsbeiträge,<sup>7</sup> die bei höheren Bruttoeinkommen zu einer sinkenden Belastungsquote führt. Entsprechend entlasten Beitragssatzsenkungen die Haus-

halte mit den niedrigen Einkommen relativ stärker.

**7** Diese betrug 2003 bei der gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung 5 100 Euro im Monat in den alten Ländern und 4 250 Euro in den neuen Ländern; die entsprechenden Werte liegen 2006 bei 5 250 Euro (alte Länder) und 4 400 Euro (neue Länder).

Eine Auswertung nach der sozialen Stellung des Haupteinkommensbeziehers im Haushalt zeigt, dass von den geringeren Arbeitslosenbeiträgen allein die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (abhängig Beschäftigte ohne Beamte und „Minijobber“) profitieren (Tabelle 5). Diese Personen sind in fast allen Fällen auch in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert, so dass sie von den höheren Beiträgen dort betroffen sind. Per saldo sinken die Arbeitnehmerbeiträge dieses Personenkreises um 0,8 Prozentpunkte bezogen auf den Bruttolohn. Allerdings sind auch manche Selbständige freiwillig oder verpflichtend rentenversichert; dieser Personenkreis wird zusätzlich belastet.

Durch die Senkung der Arbeitnehmerbeiträge werden die Haushalte von Angestellten und Arbeitern deutlich weniger belastet bzw. in kurzfristiger Perspektive sogar zum Teil etwas entlastet. Besonders stark wirkt sich dieser Effekt bei den Angestelltenhaushalten mit mittleren und höheren Einkommen aus. Die Geringverdiener unter den Arbeitnehmern werden dagegen stärker belastet, da diese Haushalte ihren Lebensunterhalt in geringerem Ausmaß durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bestreiten. Alle anderen Gruppen – sowohl die Selbständigen und Beamten als auch die Arbeitslosen und Ruheständler – werden durch das Reformpaket überdurchschnittlich belastet.<sup>8</sup> Bei gleichem Haushaltseinkommen sind die Belastungen für diese Gruppen ähnlich. Für die Nichterwerbstätigen (Arbeitslose, Ruheständler) ergeben sich insgesamt die höchsten (Real-)Einkommenseinbußen, da sich in diesen Gruppen Bezieher mit mittlerem und niedrigem Einkommen konzentrieren.

## Fazit

Längerfristig ziehen Mehrwertsteuererhöhung und Veränderung der Sozialbeiträge spürbare Mehrbelastungen für die privaten Haushalte nach sich, insgesamt in einer Größenordnung von etwa 0,8 % der verfügbaren Einkommen. Die Mehrwertsteuererhöhung dürfte längerfristig zu einem Anstieg der Verbraucherpreise um 1,7 % führen. Auf kürzere Sicht fällt die Belastung der Masseneinkommen geringer aus, da die Unternehmen die höhere Mehrwertsteuerbelastung nur teilweise in die Preise überwälzen können; die Gewinnsituation der Unternehmen verschlechtert sich dann allerdings.

Insoweit dürften diese Maßnahmen von 2007 an restriktive Impulse auf die konjunkturelle Entwicklung auslösen. Bei höherwertigen und langlebigen Konsumgütern sind angesichts der massiven Anhebung der Mehrwertsteuersätze Vorzieheffekte zu erwarten; dadurch wird die Dämpfung im Jahre 2007 noch verstärkt. Allerdings sind die hier dis-

kutierten Maßnahmen in ein umfassendes Regierungsprogramm eingebunden, das neben der mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen auch eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen sowie weitere investitionsfördernde Maßnahmen vorsieht.

Die Mehrwertsteuererhöhung führt bei Haushalten mit geringem Einkommen zu einer spürbaren Mehrbelastung. Die ermäßigt besteuerten sowie die steuerbefreiten Ausgaben, die von der Anhebung der Mehrwertsteuer nicht betroffen sind, machen sich selbst bei den Geringverdienern nur begrenzt bemerkbar. Bezogen auf das Periodeneinkommen werden die einkommensschwachen Haushalte relativ stärker belastet. Diese Regressionswirkung entsteht durch die höheren Sparquoten bei steigendem Einkommen. Langfristig betrachtet – bezogen auf das Lebenseinkommen – dürfte sich allerdings eine weitgehend proportionale Belastungswirkung ergeben. Die Mehrwertsteuer wirkt insoweit wie eine „Flat Tax“. Im Gegensatz zu einer „Flat Rate“ bei der Einkommensteuer mit entsprechendem Grundfreibetrag belastet die Mehrwertsteuer auch das Existenzminimum. Die ermäßigten Steuersätze sowie die Steuerbefreiungen für Wohnungskosten führen hier nur zu einer teilweisen Entlastung. Das hat nicht nur Konsequenzen für die Einkommensverteilung, sondern auch für die Arbeitsanreize in Niedriglohnbereich.

Von der Senkung der Sozialbeiträge um per saldo 0,8 Prozentpunkte profitieren die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Auch die Arbeitgeber werden in der „ersten Runde“ in dieser Höhe entlastet, so dass die Arbeitskosten entsprechend sinken. Dies führt für sich genommen tendenziell zu steigender Beschäftigung. Würden die Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung in voller Höhe in eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge investiert, fielen diese Effekte vermutlich noch stärker aus.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Vernachlässigt wird bei der statischen Mikrosimulationsanalyse, dass die Gewinneinkommen – die bei den Selbständigen dominieren – sowie weitere Gewinnausschüttungen im Rahmen der Vermögenseinkommen von dem Reformpaket beeinflusst werden. So führt die Senkung der Arbeitgeberbeiträge für sich genommen zu einem Anstieg der Gewinne, die nur teilweise Überwälzung der Mehrwertsteuer belastet die Gewinne dagegen. Insgesamt sind die damit verbundenen Wirkungen per saldo aber gering (vgl. Tabelle 1).

<sup>9</sup> Vgl. dazu Volker Meinhardt und Rudolf Zwiener: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung. DIW Berlin, Politikberatung kompakt 7. Berlin 2005; Michael Feil und Gerd Zika: Wege zu mehr Beschäftigung: Mit niedrigen Sozialabgaben aus der Arbeitsmarktkrise? In: IAB-Kurzbericht, 4/2005, S. 1–6 (<http://doku.iab.de/kurzber/2005/kb0405.pdf>); Herbert S. Buscher, Hermann Buslei et al.: Empirical Macro Models under Test: A Comparative Simulation Study of the Employment Effects of a Revenue Neutral Cut in Social Security contributions. In: Economic Modelling, 18 (3), 2001, S. 455–474; sowie die Überblicksdarstellung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Chance nutzen – Reformen mutig vorantreiben. Jahresgutachten 2005/06, Tz. 546 ff.

Allerdings gilt für eine aufkommensneutrale „Umfinanzierung“ von Sozialbeiträgen durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer: Wenn die Arbeitnehmer entlastet werden, müssen andere Haushalte stärker belastet werden. In den hier durchgeführten Simulationsrechnungen zeigt sich eine überdurchschnittliche Belastung der Haushalte von Selbständigen, Beamten und vor allem der Nichterwerbstätigen. Eine Ausweitung der indirekten Konsumbesteuerung wirkt sich im Übrigen wie eine Vermögensabgabe auf den vorhandenen Kapitalbestand aus.

Wenn die Haushalte künftig Vermögen für Konsumzwecke auflösen, fällt höhere Mehrwertsteuer an. Dies gilt entsprechend für die Einkommenserersatz- und Versorgungsleistungen der umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme, die real entwertet werden. Dies belastet vor allem Arbeitslose und ältere Personen. Durch Anpassung der staatlichen Sozialtransfers an die höhere Inflation kann dieser Effekt gemildert werden; insoweit fällt dann aber Umfinanzierungsvolumen weg.



## Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Jan Gottschalk and Ulrich Fritsche

### The New Keynesian Model and the Long-Run Vertical Phillips Curve: Does It Hold for Germany?

New-Keynesian macroeconomic models typically assume that any long-run trade-off between inflation and unemployment is ruled out. While this appears to be a reasonable characterization of the US economy, it is less clear that the natural rate hypothesis necessarily holds in a European country like Germany where hysteretic effects may invalidate it. Inspired by the framework developed by Farmer (2000) and Beyer and Farmer (2002), we investigate the long-run relationships between the interest rate, unemployment and inflation in West Germany from the early 1960s up to 2004 using a multivariate co-integration analysis technique. The results point to a structural break in the late 1970s. In the later time period we find for West German data a strong negative correlation between the trend components of inflation and unemployment. We show that this finding contradicts the natural rate hypothesis, introduce a version of the New Keynesian model which allows for some hysteresis and compare the effectiveness of monetary policy in these two models. In general, a policy rule with an aggressive response to a rise in unemployment performs better in a model with hysteretic characteristics than in a model without.

**Discussion Paper 521**  
November 2005

Konstantin A. Kholodilin and Boriss Siliverstovs

### On the Forecasting Properties of the Alternative Leading Indicators for the German GDP: Recent Evidence

In this paper we perform a comparative study of the forecasting properties of the alternative leading indicators for Germany using the growth rates of German real GDP. We use the post-unification data which cover years from 1991 through 2004. We detect a structural break in the growth rates that occurs in the first half of 2001. Our results suggest that the forecasting ability of the leading indicators has been rather good in the pre-break period but it significantly deteriorated in the post-break period, i.e. in 2001–2004. None of the leading indicator models was able to predict and accommodate the structural break in the growth rates of the time series under scrutiny.

**Discussion Paper 522**  
November 2005

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als PDF-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden ([www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere)).

#### Impressum

DIW Berlin  
Königin-Luise-Str. 5  
14195 Berlin

#### Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)  
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)  
Dr. Tilman Brück  
Dörte Höppner  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Dr. Bernhard Seidel  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Alfred Steinherr  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Dr. Axel Werwatz, Ph. D.  
Prof. Dr. Christian Wey

#### Redaktion

Dr. habil. Björn Frank  
Kurt Geppert  
Dr. Elke Holst  
Jochen Schmidt  
Dr. Mechthild Schrooten

#### Pressestelle

Renate Bogdanovic  
Tel. +49 - 30 - 897 89-249  
[presse@diw.de](mailto:presse@diw.de)

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 74  
77649 Offenburg  
[leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)  
Tel. 01805 - 19 88 88 \*dtms/12 Cent/min.

Reklamationen können nur innerhalb von vier Wochen nach Erscheinen des Wochenberichts angenommen werden; danach wird der Heftpreis berechnet.

Abo-Betreuung durch  
Abonnenten Service Center GmbH  
Geschäftsführer: Heinz-Jürgen Koch  
Marlene Str. 4  
77656 Offenburg

#### Bezugspreis

Jahrgang 180,- €; Einzelheft Euro 7,- €  
(jeweils inkl. MwSt. und Versandkosten)  
Abbestellungen von Abonnements bis spätestens sechs Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter [leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)

#### Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

#### Satz

Wissenschaftlicher Text-Dienst (WTD), Berlin

#### Druck

Druckerei Conrad GmbH  
Oranienburger Str. 172  
13437 Berlin

Auszugsweise Zitierung nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Information und Organisation, 14191 Berlin, zulässig.

# DEUTSCHER BAUERNVERBAND

Berlin, den 13.04.2006

3.3V062

**Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006“ am 04. Mai 2006.**

## **Stellungnahme zu Artikel 3: Änderung des Umsatzsteuergesetzes**

Die Anhebung der Umsatzsteuer um drei Prozentpunkte auf 19 % stößt bei den deutschen Bauernfamilien auf große Bedenken, obgleich wir die schwierige haushaltspolitische Situation nicht verkennen. Sollte die Bundesregierung trotzdem diesen Weg gehen, muss dies durch eine entsprechende Anhebung der Umsatzsteuerpauschale gemäß § 24 Umsatzsteuergesetz (UStG) begleitet werden. Denn mit Anhebung der Umsatzsteuer steigt auch die Vorsteuerbelastung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, die durch die Umsatzsteuerpauschale gemäß § 24 UStG ausgeglichen werden soll.

### **Das System der Umsatzsteuerpauschalierung gemäß § 24 UStG**

Gem. § 24 UStG können Land- und Forstwirte ein stark vereinfachtes Umsatzsteuerverfahren in Anspruch nehmen. Danach ist den Betrieben im Gegensatz zur Umsatzsteuerregelbesteuerung ein Abzug der Vorsteuern in tatsächlicher Höhe auf ihre Vorprodukte verboten. Zum Ausgleich der Vorsteuerbelastung dürfen sie im Gegenzug die Mehrwertsteuer in Höhe eines pauschalen Satzes (9 %) für ihre Produkte in Rechnung stellen und einbehalten. Dieses Verfahren geht auf Art. 25 Abs. 3 der 6. Mehrwertsteuerrichtlinie des Rates zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Umsatzsteuer (77/388/EWG) zurück. Art. 25 der 6. Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedsstaaten für land- und forstwirtschaftliche Erzeuger als Ausgleich für die auf die Vorprodukte gezahlte Mehrwertsteuer eine Pauschalregelung anwenden können. Der pauschale Prozentsatz wird nach Art. 25 Abs. 3 der 6. Mehrwertsteuerrichtlinie makroökonomisch auf der Basis von drei abgelaufenen Wirtschaftsjahren ermittelt. Derzeit wenden ca. 90 % der deutschen Land- und Forstwirte diese Pauschalregelung an.

### **Der Pauschalsteuersatz muss der tatsächlichen Vorsteuerbelastung entsprechen**

Damit der Gleichklang zwischen der makroökonomischen Vorsteuerbelastung des Sektors Land- und Forstwirtschaft und des festgesetzten Pauschalierungssatzes in § 24 UStG bei Anhebung der Mehrwertsteuer von 16 auf 19 % nicht verlassen wird, muss der Pauschalierungssatz auf mindestens 12 % für landwirtschaftliche- und 6 % für forstwirtschaftliche Betriebe angehoben werden. Aktuelle Berechnungen des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) belegen, dass die aktuelle Vorsteuerbelastung der pauschalierenden Landwirte im Dreijahresdurchschnitt derzeit rund 11 % beträgt und die der Forstwirte bei rund 5,5 % liegt (Anlage). Diese Berechnungen zeigen, dass die geltenden Vorsteuerpauschalen von 9 bzw. 5 % die derzeitige Vorsteuerbelastung nicht ausgleichen. Unter Einbeziehung der geplanten Mehrwertsteuererhöhung steigt die Vorsteuerbelastung bei der Landwirtschaft um weitere 1,5 % und die Vorsteuerbelastung der Forstwirtschaft um weitere 0,5 % an. Sollte bei einer Anhebung des Regelsteuersatzes auf 19 % der jetzige Pauschalierungssatz beibehalten werden, ergebe sich für die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe ein erheblicher finanzieller Nachteil. Land- und Forstwirte würden gezwungen, aus ökonomischen Gründen das bislang austarierte System der Pauschalierung zu verlassen. Eine Abweichung von den makroökonomisch ermittelten Zahlen bedeutet daher im Ergebnis eine faktische Abschaffung der Umsatzsteuerpauschalierung.

Dabei ist auch zu bedenken, dass das Pauschalierungsverfahren das vom Gesetzgeber vorgeschriebene Regelverfahren für Land- und Forstwirte ist. Während der Steuerpflichtige normalerweise davon ausgehen kann, dass ihm der Gesetzgeber ein ausgewogenes Steuersystem anbietet, wäre es bei einem Abweichen von den makroökonomischen Zahlen so, dass das Regelverfahren die Land- und Forstwirte erheblich benachteiligt und sie durch eine Optionserklärung das vom Gesetzgeber angebotene Regelverfahren abwählen müssten. Vertraut jedoch der Land- und Forstwirt darauf, dass der Gesetzgeber ihm ein austariertes System bei der Umsatzsteuer anbietet, muss er erheblich mehr Steuern zahlen.

Letztendlich würde durch die Nichtanhebung der Umsatzsteuerpauschale im Rahmen der Umsatzsteuer eine Systemwidrigkeit geschaffen. Denn Grundsatz des Umsatzsteuersystems ist es, dass die Umsatzsteuer für das Unternehmen belastungsneutral ist, d.h. das der Unternehmer nicht durch die Umsatzsteuer belastet wird. Diesen Anforderungen kann aber nur genügt werden, wenn der Pauschalierungssatz der makroökonomischen Vorsteuerbelastung des Sektors Land- und Forstwirtschaft entspricht.

### **Nichtanhebung führt zu Haushaltslücken**

Bei Nichtanhebung bzw. nicht entsprechender Anhebung der Umsatzsteuerpauschale werden viele Betriebe gezwungen, in die Regelbesteuerung überzugehen. In den ersten Jahren nach Umstellung auf die Regelbesteuerung haben die Betriebe einen Anspruch auf Rückerstattung der gezahlten Vorsteuer auf Investitionen der Vorjahre (Gebäude 10 Jahre, Maschinen 5 Jahre) auf Grundlage des Vorsteuerberichtigungsanspruches gemäß § 15 a UStG. Dies führt zu erheblichen Steuermindereinnahmen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) geht bei seinen Berechnungen davon aus, dass selbst bei einer Anhebung der Vorsteuerpauschale auf nur 10,5 % ca. 20 % der derzeit pauschalierenden Betriebe in die Regelbesteuerung wechseln. Schon auf Basis dieser Annahmen geht das BMF von Steuermindereinnahmen in Höhe von 460 Millionen Euro aus.

### **Nichtanhebung steht für zusätzlichen Bürokratie- und Kostenaufwand**

Eine Nichtanhebung bedeutet für gut 320.000 land- und forstwirtschaftliche Betriebe, dass sie in ein bürokratisches und arbeitsaufwendiges Umsatzsteuerverfahren mit regelmäßigen Vor- und Jahresanmeldungen zwangsweise gedrängt werden. Die Betriebe müssten vierteljährlich oder bei bestimmten Betriebsgrößen sogar jeden Monat Umsatzsteuervoranmeldungen abgeben. Die formalen Anforderungen an die Ordnungsmäßigkeit einer Rechnung sind umsatzsteuerrechtlich enorm (§ 14 UStG). Hinzu kommt noch eine Jahreserklärung, so dass mindestens 5 bzw. 13 Umsatzsteuererklärungen abgegeben werden müssten. Die dafür erforderlichen zusätzlichen Buchführungs- und Steuerberatungskosten von 500 bis 1.000 Euro je Betrieb jährlich verringern die schmalen Unternehmensgewinne in der Land- und Forstwirtschaft zusätzlich. Bereits der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 20.12.2002 zum Steuervergünstigungsabbaugesetz festgestellt, dass damit auf die Land- und Forstwirte allein durch die erforderlichen Steuerberatungs- und Buchführungskosten zusätzliche Ausgaben von rund 280 Millionen Euro zukommen.

Spiegelbildlich entsteht auch auf Seiten der Finanzverwaltung ein erheblicher Mehraufwand an Kosten und Arbeit. Die Prüfung der regelmäßigen Voranmeldungen, der Jahresmeldungen sowie der Umsatzsteuersonderprüfungen würden im Jahr bei unterstellter vierteljährlicher Veranlagung zu schätzungsweise ca. 1,6 Millionen zusätzlichen Umsatzsteuervorgängen führen. Auch die Deutsche Steuergewerkschaft rät deshalb von entsprechenden Änderungen ab.

### **Pauschalierung bedeutet Vereinfachung, nicht Subventionierung**

Die Pauschalierung beinhaltet systembedingt keine Subventionierung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, denn der Gesetzgeber ermittelt die Vorsteuerbelastung aller land- und

forstwirtschaftlichen Betriebe sektoral auf makroökonomischer Grundlage. Einzelbetrieblich kann es sein, dass die betriebsindividuelle Vorsteuerbelastung von dem Durchschnittssatz abweicht. Derartige Abweichungen liegen jedoch bei einer Typisierungs- und Pauschalierungsregelung in der Natur der Sache. Gerade die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, deren betriebsindividuelle Vorsteuerbelastung über dem jetzigen Pauschalierungssatz von 9 % liegen, nehmen die daraus resultierenden Nachteile in der Regel aus Vereinfachungsgründen in Kauf. Sie müssen keine Aufzeichnungen für die Umsatzsteuer führen und auch keine regelmäßigen Vorsteueranmeldungen abgeben. Je nach der Betriebsgröße hätten die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe vierteljährliche bzw. monatliche Umsatzsteuervoranmeldungen abzugeben. Hierzu kommt noch eine Jahreserklärung, so dass mindestens 5 bzw. 13 Umsatzsteuererklärungen abgegeben werden müssten. Wenn daher der Pauschalierungsnachteil nicht höher ist als die zu erwartenden Buchführungskosten, nehmen Land- und Forstwirte aus Vereinfachungsgründen trotzdem diesen Nachteil in Kauf.

### **Nichtanhebung bedeutet strukturelle Konsequenzen**

Der mit der Nichtanhebung verbundene Wechsel der Land- und Forstwirte in die Regelbesteuerung hätte auch Auswirkungen auf die gewerbliche Tierhaltung in der Land- und Forstwirtschaft. Bisher mussten tierhaltende land- und forstwirtschaftliche Betriebe eine entsprechende Flächengröße ihres Betriebes nachweisen, wenn sie als Land- und Forstwirt in den Genuss der Vereinfachung der Umsatzsteuerpauschalierung kommen wollten. Wenn die Betriebe nunmehr die Regelbesteuerung anwenden müssen, entfällt für sie die Verpflichtung, Flächen zur Gülleentsorgung hinzuzupachten und damit ein wesentlicher Kostenblock. Dies hätte zur Folge, dass die Betriebe bewusst in die gewerbliche Tierhaltung ohne Beachtung von Vieheinheitenschlüsseln wechseln würden.

**Stellungnahme**  
**zu Artikel 6: Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch**

Die vorgesehene Erhöhung des pauschalen Abgabensatzes für geringfügige Beschäftigungen (Mini-Jobs) von derzeit 25 % auf künftig 30 % wird abgelehnt. Dies gilt auch für die vorgesehene Anpassung der Formel für die Gleitzone in § 344 Abs. 4 SGB III. Ein Anstieg der Pauschalabgaben für Mini-Jobs um ein Fünftel würde zu dem Verlust von Beschäftigungsverhältnissen in diesem Bereich in der Land- und Forstwirtschaft führen. Die Verteuerung des Faktors Arbeit ohne Berücksichtigung der marktwirtschaftlichen Gegebenheiten würde aus betriebswirtschaftlichen Gründen zwingend den Abbau von Beschäftigungsverhältnissen mit sich bringen. In der Land- und Forstwirtschaft werden viele Mini-Jobber vor allem bei Auftrags- und Nachfragespitzen eingesetzt und tragen damit zur Sicherung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen bei.

BMELV-426  
426-0641/116.03.2006  
4484 / 4351**Vorsteuerbelastung der Landwirtschaft bei Anhebung des Umsatzsteuersatzes auf 19 %**  
Daten aus der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung, in Mio. €

	2002 19 % USt	2003 19 % USt	2004 <sup>1)</sup> 19 % USt
<b>Umsatzsteuerrelevante Endproduktion</b>			
davon	34.585	32.869	36.855
der regelbesteuerten Landwirte	15.584	16.243	18.157
der pauschalierenden Landwirte	19.001	16.728	18.698
<b>Vorsteuer auf</b>			
Vorleistungen	2.865	2.952	2.993
Investitionen	1.068	954	917
Gebrauchte Investitionsgüter	104	104	104
<b>Vorsteuer zusammen</b>	<b>4.058</b>	<b>4.010</b>	<b>4.015</b>
davon			
der regelbesteuerten Landwirte	1.784	1.731	1.733
der pauschalierenden Landwirte	2.273	2.279	2.282
<b>Vorsteuerbelastung der pauschalierenden Landwirte (%)</b>	<b>11,96%</b>	<b>13,63%</b>	<b>12,20%</b>
<i>Durchschnitt dreier Jahre</i>		12,60%	
<i>Gerundeter Durchschnitt dreier Jahre</i>		12,5%	
<i>Berechnung Ausgleich</i>			
Vorsteuer der pauschalierenden Landwirte in Mio. €		2.278	
pauschaler Ausgleich in Mio. € <sup>2)</sup>		1.633	
Unterausgleich in Mio. €		-645	

1) Vorläufig, geschätzt ohne Angaben der Umsatzsteuerstatistik

2) 9 v.H. der umsatzsteuerrelevanten Endproduktion pauschalierender Landwirte

Annahmen: Anhebung der Umsatzsteuer auf 19 % (reduzierter Satz weiterhin 7 %)

BMELV-426  
426-0641/1**Vorsteuerbelastung der Landwirtschaft (16 % USt)**

Daten aus der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung, in Mio.€

Gliederung	2002	2003	2004 <sup>1)</sup>
<b>Umsatzsteuerrelevante Endproduktion</b>			
davon	34.585	32.869	36.855
der regelbesteuerten Landwirte	15.584	16.243	18.157
der pauschalierenden Landwirte	19.001	16.728	18.698
<b>Vorsteuer auf</b>			
Vorleistungen	2.557	2.809	2.652
Investitionen	904	808	777
Gebrauchte Investitionsgüter	88	88	88
<b>Vorsteuer zusammen</b>	<b>3.548</b>	<b>3.506</b>	<b>3.516</b>
davon			
der regelbesteuerten Landwirte	1.560	1.513	1.518
der pauschalierenden Landwirte	1.988	1.992	1.998
<b>Vorsteuerbelastung der pauschalierenden Landwirte (%)</b>	<b>10,46%</b>	<b>11,91%</b>	<b>10,89%</b>
<i>Durchschnitt dreier Jahre</i>		11,02%	
<i>Gerundeter Durchschnitt dreier Jahre</i>		11%	
<i>Berechnung Ausgleich</i>			
Vorsteuer der pauschalierenden Landwirte in Mio. €		1.993	
pauschaler Ausgleich in Mio. € <sup>2)</sup>		1.633	
Unterausgleich in Mio. €		-360	

1) Vorläufig, geschätzt ohne Angaben der Umsatzsteuerstatistik

2) 9 v.H. der umsatzsteuerrelevanten Endproduktion pauschalierender Landwirte

### Vorsteuerbelastung der Forstwirtschaft (16 % USt)

Daten aus der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung, in Mio. €  
Erste vorläufige Schätzungen der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft

Forstwirtschaftsjahr	2002	2003	2004
Umsatzsteuerrelevante Endproduktion der pauschalierenden Forstwirte in Mio.€	1.829	1.720	1.807
Vorsteuer der pauschalierenden Forstwirte in Mio. €	99,9	95,0	90,5
Vorsteuerbelastung der pauschalierenden Forstwirte in %	5,46	5,52	5,01
Durchschnitt 2002 bis 2004 in %		5,33	
Gerundeter Durchschnitt 2002 bis 2004 in %		5,5	
<b>Berechneter Ausgleich:</b>			
Vorsteuer der pauschal. Forstwirte in Mio. €		95,2	
pauschaler Ausgleich in Mio. €		89,3	
Unterausgleich in Mio. €		-5,9	

### Kalkulatorische Vorsteuerbelastung der Forstwirtschaft bei 19 % USt

Daten aus der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung, in Mio. €  
Erste vorläufige Schätzungen der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft

Forstwirtschaftsjahr	2002	2003	2004
Umsatzsteuerrelevante Endproduktion der pauschalierenden Forstwirte in Mio.€	1.829	1.720	1.807
Vorsteuer der pauschalierenden Forstwirte in Mio. €	109,9	105,2	97,9
Vorsteuerbelastung der pauschalierenden Forstwirte in %	6,01	6,12	5,42
Durchschnitt 2002 bis 2004 in %		5,85	
Gerundeter Durchschnitt 2002 bis 2004 in %		6,0	
<b>Berechneter Ausgleich:</b>			
Vorsteuer der pauschal. Forstwirte in Mio. €		104,3	
pauschaler Ausgleich in Mio. €		89,3	
Unterausgleich in Mio. €		-15,1	



# **Kurzstellungnahme**

**des Hauptverbandes des Deutschen Einzelhandels**

**zum Entwurf**

**eines Haushaltsbegleitgesetzes**

**Bundestags-Drucksache 16/752**

**vom 25. April 2006**

## I. Zur geplanten Umsatzsteuererhöhung

Der Einzelhandel lehnt die geplante Erhöhung der Umsatzsteuer sowohl im Hinblick auf die gesamtwirtschaftlichen Aspekte als auch auf die negativen Auswirkungen für den Einzelhandel ab.

Nach einer langjährigen Phase der negativen Umsatzentwicklung verzeichnet der deutsche Einzelhandel derzeit einen leichten Umsatzanstieg. Wie die Erfahrungen mit Umsatzsteuererhöhungen in der Vergangenheit gezeigt haben, ist ein zusätzlicher Nachfrageanstieg aufgrund der für 2007 angekündigten Umsatzsteuererhebung bestenfalls im hochpreisigen Segment des Einzelhandels zu erwarten. Es wird einen geringfügigen Vorzieheffekt geben, der ein leichtes Umsatzplus in 2006 mit sich bringen wird. In 2007 wird dieser Effekt aber weitaus stärker in ein Umsatzminus umgekehrt, weil das zur Verfügung stehende Realeinkommen der privaten Haushalte deutlich sinkt. Die Verbraucher werden mit Konsumzurückhaltung reagieren, weil sie neben der Umsatzsteuererhöhung noch eine Vielzahl zusätzlicher Belastungen verkraften müssen. Wie die Erfahrungen bei der Einführung des Euros bereits gezeigt haben, wird es darüber hinaus eine ganze Weile dauern, bis die Konsumenten die Preisveränderungen in ihr eigenes Preis- und Wertesystem übernommen und ihre Gewohnheiten entsprechend angepasst haben (Stichwort „gefühlte Inflation“). Die negativen Folgen für die Binnenwirtschaft sind gravierend und langwierig. Das zarte Pflänzchen Aufschwung wird im Keim wieder erstickt.

Bereits die Erfahrung mit den letzten Umsatzsteuererhöhung von je einem Prozentpunkt haben gezeigt, dass es mehrere Monate gedauert hat, bis der Einzelhandel die Steuererhöhung umgesetzt und die Preise entsprechend neu kalkuliert und angepasst hat. Im Gegensatz zur Erhöhung um einen Prozentpunkt, die der Handel teilweise selbst getragen und finanziert hat, wird es ihm bei der Erhöhung um drei Prozentpunkte nicht mehr gelingen, die Steuerbelastung ganz oder teilweise selber zu schultern. Er muss die Umsatzsteuererhöhung komplett an die Konsumenten überwälzen und in die Endverbraucherpreise einrechnen. Angesichts des harten Wettbewerbs und des aggressiven Preiskampfes in der

Branche ist dies ein sehr schwieriger Prozess, der wohlüberlegt und kalkuliert sein muss. Die Erhöhung der Umsatzsteuer um drei Prozentpunkte wäre bei voller Überwälzung mit einer Steuerbelastung des Endverbrauchers in Höhe von ca. 23 Mrd. Euro verbunden.

Wie das Statistische Bundesamt (Destatis) berechnet hat, wird sich der Verbraucherpreisindex für Deutschland bei der vollständigen Überwälzung der Steuer auf die Konsumenten um zusätzlich etwa 1,4 Prozent-Punkte erhöhen. Derzeit liegt die Teuerungsrate bei durchschnittlich 2 Prozent. Ändert sich hieran nichts, wäre eine exorbitante Inflationsrate von 3,4 Prozent die Folge. Der Verbraucherpreisindex berücksichtigt sämtliche Verbrauchsausgaben der privaten Haushalte, also neben den Konsumausgaben zum Beispiel auch Energie- und Mietkosten. Bei seiner Berechnung ist Destatis davon ausgegangen, dass es beim ermäßigten Steuersatz von 7 Prozent für bestimmte Güter bleibt und auch die weiteren bisherigen Regelungen, insbesondere Mehrwertsteuerbefreiungen, weiterhin bestehen bleiben. Betrachtet man nur die Einzelhandelspreise, so ist hier mit einer Erhöhung um etwa 2,0 Prozent zu rechnen. Das bedeutet, dass der Einzelhandel im Jahre 2007 um seinen - einzig relevanten - Nettoumsatz zu halten, 2,0 Prozent mehr umsetzen müsste. Dies erscheint im höchsten Maße unrealistisch. Allein schon deshalb geht die Mehrwertsteuererhöhung zu Lasten der Erträge und der Investitionen des Einzelhandels.

Der Einzelhandel bedauert, dass die Mehrwertsteuererhöhung nicht in ein umfassendes und langfristiges Konzept zur Haushaltskonsolidierung eingebunden wurde. Es entsteht der Eindruck, dass diejenigen die Zeche der Etatkonsolidierung zahlen müssen, die keinerlei Ausweichmöglichkeiten haben – die Verbraucher und der standortgebundene Einzelhandel.

## II. Zur geplanten Erhöhung der Pauschalabgaben auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse

Der HDE spricht sich gegen eine Erhöhung der Pauschalabgaben auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse von jetzt 25 Prozent auf zukünftig 30 Prozent aus.

Die geplante Erhöhung wird tatsächlich zu einer Belastung und nicht zu einer Entlastung des Bundeshaushaltes führen. Die Minijobzentrale der Bundesknappschaft wie auch das Bundesarbeitsministerium - in seinem ersten Arbeitsentwurf zur geplanten Änderung des 3. Sozialgesetzbuches - gehen von einem Abbau der in Deutschland vorhandenen geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse von mindestens 10 bis 15 Prozent aus, ohne dass an anderer Stelle auch nur ein einziger sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplatz entsteht. Konkret bedeutet dies, dass entweder bestimmte Dienstleistungen nicht mehr angeboten oder - wo dies möglich ist - durch den Einsatz von Technik ersetzt werden. Jeder Minijobarbeitsplatz steht jedoch für ein jährliches Einkommen von durchschnittlich 3.000 Euro (12 Monatsgehälter á durchschnittlich 300 Euro) und darauf entfallende Pauschalabgaben von insgesamt 900 Euro. Der Wegfall von 600.000 Minijobarbeitsverhältnissen bedeutet deshalb zunächst einmal Mindereinnahmen im Bereich der Pauschalabgaben von 540 Millionen Euro pro Jahr, die sich auf die gesetzliche Krankenversicherung, die gesetzliche Rentenversicherung und die Einnahmen aus der Pauschalsteuer verteilen. Der Wegfall bedeutet auf Arbeitnehmerseite weiterhin einen Verlust an Lohneinkommen in Höhe von 2,1 Milliarden Euro. Erfahrungsgemäß werden die Einkommen aus geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zu nahezu 100 Prozent für den Konsum und konsumnahe Dienstleistungen verwendet. Dies bedeutet also für diese Bereiche einen Nachfrageausfall in Höhe von insgesamt 2,1 Milliarden Euro. Bislang profitieren die öffentlichen Haushalte von der Nachfrage über Umsatzsteuereinnahmen. Ausgehend von einem Mittelwert von etwa 12 Prozent zwischen ermäßigten und normalen Umsatzsteuersatz (von zukünftig 19 Prozent) bedeutet ein Nachfrageausfall von 2,1 Milliarden Euro pro Jahr einen Umsatzsteuerausfall von ca. 200 Millionen Euro pro Jahr. Damit übersteigen allein schon die Ausfälle bei der Umsatzsteuer die geplanten Mehreinnahmen von 140 Millionen Euro - von den gesamten Steuer- und Beitragsausfällen ganz zu schweigen. Insgesamt führt der Wegfall von 600.000 geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen nämlich zu Einnahmeausfällen von insgesamt etwa 740 Millionen Euro jährlich.

Hinzu kommen weitere negative Effekte. So konterkariert die Erhöhung der Pauschalabgabe die Bemühungen der Bundesregierung beispielsweise Tätigkeiten

in Privathaushalten vermehrt aus der Schwarzarbeit hinaus in sozialversicherungspflichtige oder zumindest geringfügige Beschäftigungsverhältnisse überzuleiten. Die Erhöhung der Pauschalabgabe gefährdet auch den Erfolg der Hartz IV-Reform. Nach den Zahlen der Bundesagentur für Arbeit gehen etwa 450.000 Bezieher von Arbeitslosengeld II einer Beschäftigung im Rahmen eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses nach. Kommt es zu einem starken Abbau dieser Beschäftigungsverhältnisse, so hat dies auch erhebliche negative Auswirkungen auf diesen Personenkreis und den Haushalt der Bundesagentur.

Die Erhöhung der Pauschalabgabe konterkariert auch die im Koalitionsvertrag gegebene Zusage der Bundesregierung, die gesetzlichen Lohnnebenkosten zu senken. Angesichts der Tatsache, dass etwa 30 Prozent der Arbeitsverhältnisse im Einzelhandel geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sind, bedeutet die Erhöhung der Pauschalabgabe um 5 Prozentpunkte für den Einzelhandel im Durchschnitt eine Erhöhung der gesetzlichen Lohnnebenkosten um 0,4 Prozent. Insgesamt erhöht sich die Pauschalabgabe um sage und schreibe 25 Prozent. Eine solche Erhöhung ist nahezu ohne Beispiel.



## Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V.

---

10117 Berlin, Französische Str. 9 -12, ☎ 030 / 25 93 96 0

### **Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 4. Mai 2006 zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006 – Bundestags-Drucksache 16/752**

---

Der Bund der Steuerzahler lehnt die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagene Anhebung der Mehrwert- und Versicherungssteuer und der Pauschalabgabe für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse entschieden ab. Steuer- und Abgabenerhöhungen sind mit schwerwiegenden Mängeln behaftet und der falsche Weg, um die Staatsfinanzen zu sanieren. Mit den vorgeschlagenen massiven Steuererhöhungen würde der Preisanstieg beschleunigt, die Konsumnachfrage gebremst, die Investitionstätigkeit der Unternehmen gehemmt und der Schwarzarbeit Vorschub geleistet. Dadurch würde die sich abzeichnende wirtschaftliche Belebung gestört und es käme letztlich zum Abbau von Arbeitsplätzen. Um die Haushalte zu konsolidieren, muss auf der Ausgaben- und nicht auf der Einnahmenseite angesetzt werden. Es muss endlich zu einer nachhaltigen Begrenzung staatlicher Ausgaben kommen.

In der Gesamtbetrachtung stellt das Haushaltsbegleitgesetz 2006 keine ausgewogene Strategie der Bundesregierung zur Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Bundes dar. Vielmehr handelt es sich um ein gigantisches Steuererhöhungsprogramm zu Lasten von Bürgern und Unternehmen. Rechnet man die sich allein aus dem vorliegenden Haushaltsbegleitgesetz 2006 ergebenden Be- und Entlastungen zusammen, ergeben sich für die Steuerzahler im nächsten Jahr Belastungen von etwa 13 Milliarden Euro, die sich bis zum Jahr 2010 auf jährlich über 23 Milliarden Euro Zusatzbelastung erhöhen. Das wäre die größte Steuererhöhung in der Geschichte der Bundesrepublik, die die ohnehin überhöhte Abgabenbelastung weiter verschärfen würde. Die volkswirtschaftliche Einkommensbelastungsquote, die die Gesamtlast durch Steuern und Sozialabgaben erfasst, liegt derzeit bereits bei über 51 Prozent<sup>1</sup>.

Negative Impulse gehen vor allem von der fast 20-prozentigen Anhebung des Mehrwertsteuersatzes von 16 auf 19 Prozent aus.<sup>2</sup> Die Anhebung der Mehrwertsteuer ist

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Die Entwicklung der Steuer- und Abgabenbelastung, Heft 100 der Schriftenreihe, März 2006.

<sup>2</sup> Dazu ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Schwerwiegende Bedenken gegen die geplante Erhöhung der Mehrwertsteuer, Rundschreiben Nr. 3/2006.

sozial ungerecht. Sie würde vor allem Bürger belasten, die nicht der Arbeitslosenversicherung angehören und somit auch nicht von der gleichzeitig angestrebten Beitragssatzsenkung in diesem Sozialversicherungszweig profitieren, also Beamte, Selbstständige, Rentner, Arbeitlose und Studenten. Auch geringverdienende Arbeitnehmer-Familien mit Kindern werden durch die Steuererhöhung überproportional belastet, denn einkommensschwache Bevölkerungsgruppen verwenden den Großteil ihres Einkommens auf den Konsum. Im Gegenzug profitieren diese Bevölkerungsgruppen nur geringfügig von der Absenkung des Beitrages zur Arbeitslosenversicherung.

Der Anstieg des Mehrwertsteuersatzes wäre zudem eine schwere Belastung für die sich belebende Konjunktur. Bürgern und Unternehmen würden in den kommenden vier Jahren allein durch die Anhebung der Mehrwertsteuer fast 65 Milliarden Euro entzogen. Dies hätte zwangsläufig zur Folge, dass der inländische Konsum nachlassen und somit als Stütze für den wirtschaftlichen Aufschwung wegfallen würden. Soweit die Steuererhöhung von den Unternehmen nicht über die Preise weitergegeben werden könnten, hätten allein die Unternehmen die Belastungen zu schultern. Dies würde sich nachteilig auf die Gewinnsituation und auf die Investitionsneigung auswirken, dem Wachstum schaden und letztlich auch Arbeitsplätze kosten.

Würde die Mehrwertsteuererhöhung vollständig über die Verkaufspreise weitergegeben, würde dies die Inflation in die Höhe treiben<sup>3</sup>. Preissteigerungen sind für jede Gewerkschaft ein Argument für hohe Tarifforderungen. Damit würde wiederum eine Lohn-Preis-Spirale in Gang gesetzt. Ein Anstieg des Preisniveaus, das im übrigen auch die Europäische Zentralbank erwartet, hätte voraussichtlich auch zur Folge, dass die Leitzinsen innerhalb der EU mittelfristig ansteigen. Auch dies ginge zu Lasten von Wachstum und Beschäftigung und würde die Zinslasten der öffentlichen Haushalte erhöhen<sup>4</sup>.

Die Mehrwertsteuererhöhung ist zur Finanzierung der Beitragssatzsenkung in der Arbeitslosenversicherung weder notwendig noch geeignet. Die Beitragssatzsenkung um bis zu 2 Prozentpunkte kann durch den Abbau ineffizienter und entbehrlicher Leistungen innerhalb der Arbeitslosenversicherung selbst erreicht werden.<sup>5</sup>

Außerdem sind Steuererhöhungen kein Garant dafür, dass die Abgabenbelastung an anderer Stelle tatsächlich gesenkt wird. Erfahrungen der letzten Jahre haben deutlich

---

<sup>3</sup> Nach ersten Berechnungen des *Statistischen Bundesamtes* – lt. Pressemitteilung vom 6. März 2006 – würde eine Mehrwertsteuererhöhung die derzeitige Teuerungsrate von 1,8 Prozent im Jahr 2007 um 1,4 Prozentpunkte ansteigen lassen.

<sup>4</sup> Aufgrund der enormen Staatsverschuldung von mehr als 1,4 Billionen Euro würde ein solcher Zinsanstieg auch die öffentlichen Haushalte stark belasten. Stiege die Verzinsung nur um einen halben Prozentpunkt an, hätte dies zusätzliche staatliche Zinszahlungen von jährlich 7,5 Milliarden Euro zur Folge.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Senkung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung ohne Steuererhöhung möglich, Rundschreiben 10/2006 sowie *dasselbe*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, Heft 96 der Schriftenreihe, November 2002, S. 107 ff.

gemacht, dass von politischen Bekundungen, Beiträge zu den verschiedenen gesetzlichen Sozialversicherungssystemen über zusätzliche Steuern zu senken, wenig zu halten ist. Die so genannte Ökosteuer lieferte dazu ein bezeichnendes Beispiel. Vom Mehraufkommen aus dieser Steuererhöhung von rund 18,3 Milliarden Euro des Jahres 2005 wurden lediglich 15,9 Milliarden Euro beitragsbezogen verwendet, ohne dass zudem der Beitragssatz entsprechend verringert worden wäre. Darüber hinaus verleiten Steuerzuschüsse zu den Sozialversicherungen dazu, notwendige Systemreformen und Ausgabenbegrenzungen zu verschleppen.

Auch gegen die geplante Anhebung der Pauschalabgaben für gewerbliche geringfügige Beschäftigungsverhältnisse bestehen erhebliche Bedenken. Durch die Anhebung der Abgabe von 25 auf 30 Prozent, die vom Arbeitgeber zu tragen ist, würden viele geringfügige Beschäftigungsverhältnisse für die Arbeitgeber zu teuer und damit unrentabel. Das hätte den Verlust von Arbeitsplätzen zur Folge. Es ist zudem zu befürchten, dass viele dieser Beschäftigungsverhältnisse in die Schwarzarbeit abgleiten und die aus der Anhebung der Pauschalabgabe prognostizierten Einnahmen somit überhaupt nicht erzielt werden.

Wie zahlreiche Studien zeigen<sup>6</sup>, ist es grundlegend falsch und wenig Erfolg versprechend, die notwendige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte hauptsächlich über Steuer- bzw. Einnahmenerhöhungen vornehmen zu wollen, bei den Ausgaben hingegen kaum zu sparen. Vom Gesamtvolumen der im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung entfallen rund 85 Prozent auf Steuer- und Abgabenerhöhungen. Lediglich rund 15 Prozent des Volumens sind auf eine wirkliche Ausgabenbegrenzung angelegt. Rechnet man das Streichen der Eigenheimzulage, wie finanzstatistisch üblich, zu den Steuervergünstigungen, dann beträgt der Einsparbeitrag sogar nur 2 Prozent. Dass umfassende Möglichkeiten zur Ausgabenbegrenzung bei den Gebietskörperschaften vorhanden sind, hat der Bund der Steuerzahler und das Karl-Bräuer-Institut immer wieder aufgezeigt. Einsparungen lassen sich vor allem erzielen durch Fortsetzung der Privatisierung, der Regierungs- und Verwaltungsreform, durch weitere Begrenzung der Personalausgaben (Personalbestand, Besoldung, Versorgung), durch den Abbau der unzähligen Subventionen und Zuwendungen, die effizientere Ausgestaltung von Sozialtransfers und die Beseitigung von Mischfinanzierungen.

---

<sup>6</sup> Dies bestätigen empirische Befunde zu Konsolidierungsprogrammen anderer Staaten, z. B. (m.w.N.) *Fuest/Thöne*, Wachsende Staatsverschuldung in Deutschland – Schnelles Handeln für eine tragfähige Finanzpolitik (Gutachten im Auftrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion) September 2005 sowie *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2003/2004, Bundestags-Drucksache 15/2000, Tz. 446, 456, 509, 807 ff.

Institut für *Halle Institute for Economic Research*  
Wirtschaftsforschung Halle



Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung  
Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006 (Haushaltsbegleitgesetz 2006  
– HbeglG 2006) BT-Drucksache 16/752)

Donnerstag, 04. Mai 2006 in Berlin

## Teil 1 der Anhörung (Artikel 2, 3, 4 und 6 HbeglG 2006)

Der Bundeshaushalt steht – wie auch die meisten Länderhaushalte – vor gravierenden Problemen. Das vorliegende Haushaltsbegleitgesetz 2006 soll seinen Teil leisten, diese zu mildern. Dabei wird auf die Erhöhung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer von 16 auf 19 % zurückgegriffen (**Artikel 3 HbeglG**).<sup>1</sup> Die hieraus resultierenden Mehreinnahmen sollen zu einem Drittel an die Bundesagentur für Arbeit fließen, zu zwei Dritteln allerdings in die Finanzierung der Haushalte von Bund und Ländern.<sup>2</sup>

Aus der Steuererhöhung werden bei voller Jahreswirkung zusätzliche Einnahmen in Höhe von 22,9 Mrd. Euro erwartet. Vor allem im ersten Jahr der Steuererhöhung werden die Mehreinnahmen insofern geringer ausfallen, als Käufe – insbesondere bei langlebigen Konsumgütern und beim Bau – auf das Jahr 2006 vorgezogen werden dürften. Erst in der mittleren Frist werden die mit der Steuererhöhung verbundenen Mehreinnahmen ihre volle Jahreswirkung erreichen.<sup>3</sup>

Die Bundesregierung hat die Absicht, die konjunkturelle Erholung in diesem Jahr zu stärken und so einen möglichen Aufschwung zur Entfaltung kommen zu lassen. Die wegen der Mehrwertsteuererhöhung in das laufende Jahr vorgezogenen Käufe der privaten Haushalte kommen diesen Pläne entgegen. Ein nachhaltiger Aufschwung kann so aber nicht erreicht werden. Zum einen folgt der temporären Nachfrageerhöhung ein entsprechender Ausfall in gleicher Größenordnung. Hinzu kommt ein dauerhafter Kaufkraftentzug. Beides wird die wirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2007 beeinträchtigen. Ob dieser Nachfrageausfall lediglich eine temporäre Abkühlung der wirtschaftlichen Entwicklung bedeutet oder die deutsche Wirtschaft erneut in eine stagnative Phase schliddert, ist aus heutiger Sicht schwer zu beurteilen – zumal für die strukturellen Probleme, mit denen die deutsche Wirtschaft kämpft, zur Zeit noch keine Konzepte vorliegen.

Die Wirtschaftswissenschaft ist keine exakte Wissenschaft und so sind wirtschaftspolitische Empfehlungen breit gefächert. Auf einen gemeinsamen Nenner lassen sie sich dennoch bringen: Die Rahmenbedingungen müssen verbessert werden, damit das wirtschaftliche Wachstum mittelfristig auf einem höheren Pfad erfolgen kann. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer genügt diesen Ansprü-

---

<sup>1</sup> Die in **Artikel 4 HbeglG** geregelte Erhöhung der Versicherungsteuer um ebenfalls drei Prozentpunkte muss in diesem Zusammenhang gesehen werden. Entgegen anderen Gütern und Dienstleistungen werden Versicherungen nicht mit Mehrwertsteuer belastet.

<sup>2</sup> In diesem Zusammenhang muss die Verteilung der Mehrwertsteuereinnahmen im Finanzausgleichsgesetz geändert werden (**Artikel 2 HbeglG**).

<sup>3</sup> Wird die Steuererhöhung voll in die Preise überwält, liegt die Inzidenz bei den Konsumenten – wie dies aufgrund steuertheoretischer Überlegungen auch sein sollte. Eine vollständige Überwälzung ist allerdings nur langfristig zu erwarten. Damit tragen die Unternehmen einen Teil der steuerlichen Mehrbelastung und die Unternehmensgewinne werden geschmälert.

chen nicht. In diesem Zusammenhang ist dem Anschein entgegenzutreten, dass die Anhebung der Mehrwertsteuer von vielen Wirtschaftsforschungsinstituten in den vergangenen Jahren immer wieder gefordert worden sei, die Politik mithin deren Empfehlung lediglich umsetze. Immer zielten die genannten Empfehlungen von wissenschaftlicher Seite auf eine Senkung der Lohnnebenkosten oder aber eine steuerliche Entlastung der Unternehmen – aus finanzpolitischer Sicht die beiden Handlungsfelder mit dem größten Handlungsbedarf. Da beides mit Einnahmeausfällen für den Staat einhergehen würde, die Finanzlage der öffentlichen Kassen jedoch angespannt ist, verwies die Wissenschaft auf eine Mehrwertsteuererhöhung zur Gegenfinanzierung. Gefordert wurde also eine Umstrukturierung der Staatseinnahmen, nicht deren Erhöhung. Nach dem vorgelegten Gesetzentwurf werden die Steuermehreinnahmen jedoch lediglich zu einem Drittel für eine Umstrukturierung auf der Einnahmeseite verwendet. Mehreinnahmen in der Größenordnung von einem Prozentpunkt der Mehrwertsteuersatzanhebung sollen an die Bundesagentur für Arbeit (BA) fließen, und so die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 6,5% auf 4,5% (**Artikel 6 HbeglG**) zur Hälfte ausgleichen. Die andere Hälfte soll die BA durch Effizienzgewinne finanzieren. Dies erscheint aus heutiger Sicht – zumindest in den Jahren 2006 und 2007 – auch möglich. So wird die BA im laufenden Jahr voraussichtlich mit einem Überschuss abschließen. Hierzu wird nicht nur die Umstrukturierung der BA beitragen, auch die konjunkturell günstige Entwicklung wird dabei helfen. Probleme können allerdings dann entstehen wenn die wirtschaftliche Entwicklung sich wieder ungünstiger darstellt.<sup>4</sup>

Zwei Drittel der aus der Steuersatzanhebung resultierenden Einnahmen stellen eine reine Steuererhöhung dar. Die Vorgehensweise ist ein denkbar schlechter Weg die Konsolidierung voranzutreiben. Die beiden Hauptrichtungen in der Wirtschaftswissenschaft – die eine angebotsseitig und die andere nachfrageseitig geprägt – kommen hier zum gleichen Ergebnis, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Aus angebotsorientierter Sicht haben die Budgetdefizite in den vergangenen Jahren bei den Wirtschaftssubjekten zu der Erwartung geführt, dass in Zukunft die Steuern erhöht werden müssen. Daher, so argumentiert diese Schule weiter, würden die privaten Haushalte ihre spätere Steuerbelastung bereits heute antizipieren und ihre Ersparnis erhöhen. Daraus erklärt sich dann die Konsumschwäche und die damit einhergehende lahmende binnenwirtschaftliche Entwicklung in den vergangenen Jahren. In einer solchen Welt würde eine Konsolidierung über Steuererhöhungen aber keinerlei realwirtschaftliche Folgen haben. Die (negativen) Erwartungen der privaten Haushalte wurden lediglich erfüllt, und es bestünde somit kein Anlass Ausgabeentscheidungen neu zu über-

---

<sup>4</sup> Wird **Artikel 7 HbeglG** umgesetzt, werden solche Probleme umso eher eintreten.

denken. Der private Konsum bliebe damit auch in Zukunft schwach. Aus nachfrageorientierter Sicht entzieht die Steuererhöhung den privaten Haushalten Kaufkraft und senkt die real verfügbaren Einkommen. Folglich wird auch aufgrund dieser Argumentation der private Konsum weiter schwächen. Unabhängig davon welcher theoretischen Ausrichtung der größere Erklärungswert zukommen mag, eine Erhöhung der Mehrwertsteuer erweist sich in jedem Fall als der falsche Weg. Ein besserer Weg wäre eine Konsolidierung über die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte oder über den Abbau von Steuersubventionen. Zwar sind auch hier Einsparungen geplant, allerdings in zu geringem Ausmaß.

#### Teil 2 der Anhörung (Artikel 7, 8, 9, 10 und 11 HbeglG 2006)

In **Artikel 7 HbeglG** wird unter anderem geregelt, dass der Bund in Zukunft keinen Zuschuss an die BA mehr leisten wird. Resultiert aus der Entwicklung am Arbeitsmarkt ein Defizit, so sollen nur noch Liquiditätshilfen geleistet werden, die die BA dann später an den Bund zurückzahlen hat. Bei einer Beurteilung dieser Änderung muss berücksichtigt werden, dass die BA die Institution ist, die von konjunkturellen Schwankungen am stärksten getroffen wird. Ein Rückgang der (sozialversicherungspflichtigen) Beschäftigung aus konjunkturellen Gründen trifft sie nicht nur auf der Einnahmeseite, sondern in vollem Umfang auch auf der Ausgabeseite.

Die Arbeitslosenversicherung ist ein gewichtiger Teil der automatischen Stabilisatoren. Diese Stabilisatoren glätten den konjunkturellen Verlauf dadurch, dass ihre Finanzen sich der wirtschaftlichen Entwicklung gegenläufig verhalten. Aus diesem Grund sollte sichergestellt sein, dass die automatischen Stabilisatoren sich im Konjunkturzyklus voll entfalten können. Dazu müssen sie allerdings mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestattet sein. Aus diesem Grund ist es von Vorteil, wenn die zentrale staatliche Ebene in letzter Instanz für einen automatischen Stabilisator einsteht. Genau dies wird mit der Abschaffung des Bundeszuschusses an die BA nicht länger gewährleistet sein. Wie bereits ausgeführt, wird bereits für das kommende Jahr mit einer konjunkturellen Abkühlung gerechnet. Gehen die meisten Prognosen zur Zeit auch davon aus, dass es sich dabei nur um eine vorübergehende Verlangsamung des Wirtschaftswachstums handelt, so sollte die Gefahr, die die Mehrwertsteuererhöhung für die Konjunktur bedeutet, doch nicht vollkommen ausgeklammert wer-

den.<sup>5</sup> Sollte sich eine abflachende Tendenz des Wachstumspfadens abzeichnen, kann eine Wiederanhebung des Beitragssatzes bereits in näherer Zukunft geboten sein.

Außerdem scheint die Annahme, dass sich Defizite und Überschüsse über die Zeit ausgleichen, gewagt. Schon eine zunehmende Sockelarbeitslosigkeit, wie sie sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten in Deutschland aufbaute, stünde dem entgegen. Des Weiteren zeigt die Erfahrung, dass in der Arbeitslosenversicherung häufig diskretionäre politische Eingriffe erfolgen. Wird der Bundeszuschuss nun zu einer Liquiditätshilfe, besteht die Gefahr, dass die BA letztlich für solche Eingriffe die Verantwortung tragen muss.

Nach **Artikel 8 HbeglG** wird bei Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschlägen die Verdienstgrenze, ab der Sozialbeiträge fällig werden, auf 25 Euro je Stunde gesenkt. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung. Diese Zuschläge sind darüber hinaus auch steuerbefreit. Wie andere Bestandteile des Arbeitsentgeltes, stellen sie aber einen Zufluss an steuerlicher Leistungsfähigkeit dar. Mithin sollten diese Zuschläge sowohl vollständig in die Einkommensbesteuerung als auch in die Sozialversicherungspflicht einbezogen sein. Will man dem besonderen Umstand Rechnung tragen, dass die Arbeitseinkünfte einer Tätigkeit an Sonn- oder Feiertagen bzw. des Nachts entstammen, so ist dies eine Sache der Tarifparteien, nicht der Abgabenbelastung.

In den **Artikeln 9, 10 und 11 HbeglG** wird unter anderem die Erhöhung des Pauschalabgabensatzes für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse von 25% auf 30% geregelt. Dies wird die Unternehmen belasten. Die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, die mit dem Ziel einer Flexibilisierung am Arbeitsmarkt eingeführt und ausgeweitet worden waren, stehen im Verdacht, zu einer Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse geführt zu haben. Es gibt allerdings auch gegenteilige Hinweise und abschließende Studien fehlen zur Zeit noch. Damit wird, ohne das eine fundierte Bewertung zum jetzigen Zeitpunkt möglich wäre, ein Element zur Flexibilisierung am Arbeitsmarkt eingeschränkt.

Die Erhöhung des Pauschalabgabensatzes scheint ohnehin eher den Einnahmезwängen geschuldet zu sein. Dafür sprechen auch die weiteren Regelungen in den genannten Artikeln. Sowohl bei der Gesetzlichen Kranken- als auch Rentenversicherung sollen die aus der Erhöhung des Pauschalabgabensatzes resultierenden Mehreinnahmen nicht den Sozialversicherungen selbst zu Gute kommen.

---

<sup>5</sup> Zumal vergleichbare Erfahrungen, wie die deutsche Wirtschaft eine Anhebung des normalen Mehrwertsteuersatzes um drei Prozentpunkte verkraftet, nicht vorliegen. Außerdem kommt auch der Reaktion der EZB in Bezug auf den steuerlich bedingten Anstieg des Preisniveaus Bedeutung zu.

Obgleich diese ebenfalls mit finanziellen Engpässen zu kämpfen haben,<sup>6</sup> wird von vornherein geregelt, dass die erwarteten Mehreinnahmen mit einer Reduzierung der entsprechenden Bundeszuschüsse einhergehen werden.

Generell gilt: Bundeszuschüsse, die aus allgemeinen Steuern finanziert werden, sollten in ihrer Höhe dem Volumen der in diesem Sozialversicherungszweig gewährten versicherungsfremden Leistungen entsprechen. Dies begründet sich daraus, dass in den Sozialversicherungen das Versicherungsprinzip gelten sollte. Hiernach wird mit der Entrichtung der Beiträge ein Anspruch auf eine Gegenleistung begründet. In den Sozialversicherungen werden aber häufig noch weitergehende Leistungen gewährt, die verteilungs- oder gesellschaftspolitischen Zielsetzungen dienen. Ihrem Charakter nach versicherungsfremd sollten diese Leistungen nicht vom Kreis der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, sondern von der Gesellschaft als Ganzer – aus allgemeinen Steuermitteln – finanziert werden.

Bei der Gesetzlichen Krankenversicherung wurde ein steuerfinanzierter Zuschuss erst im Jahr 2004 eingeführt. Nach dem Entwurf zum Haushaltsbegleitgesetz soll dieser nun abgeschmolzen werden, bevor er schließlich im Jahr 2008 ganz entfällt. In der Gesetzlichen Krankenversicherung ist das Volumen der versicherungsfremden Leistungen jedoch hoch.<sup>7</sup> Die Finanzierungsprobleme, denen die Krankenkassen gegenüberstehen, resultieren eben nicht nur aus der Markkonstellation in diesem Sektor, der demographischen Entwicklung oder dem technischen Fortschritt. Entgegen den vorliegenden Plänen spricht somit nichts für eine Abschaffung des Zuschusses, hingegen einiges für eine deutliche Erhöhung.

Ähnlich stellt sich die Lage bei der Gesetzlichen Rentenversicherung dar – auch wenn hier das Missverhältnis von versicherungsfremden Leistungen und Bundeszuschuss bei weitem nicht so groß ist wie bei der Krankenversicherung.<sup>8</sup> Mit der Regelung in **Artikel 10 HbeglG** wird die Dynamik in der Entwicklung des allgemeinen Zuschusses zur Rentenversicherung nun gebremst. Dies bedeutet,

---

<sup>6</sup> So ist die Erhöhung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2007 sicher und in der Gesetzlichen Krankenversicherung kann eine Anhebung der Beitragssätze nur dann unterbleiben, wenn im laufenden Jahr eine durchgreifende Reform nicht nur beschlossen sondern auch angeschoben wird.

<sup>7</sup> Der Sachverständigenrat hat basierend auf dem Jahr 2005 berechnet, dass die versicherungsfremden Leistungen bei der Gesetzlichen Krankenversicherung ein Volumen von 45 Mrd. Euro erreichten. Dem stand in diesem Jahr ein Bundeszuschuss in Höhe von 2,5 Mrd. Euro gegenüber. Bei der Gesetzlichen Rentenversicherung wurde der Umfang der versicherungsfremden Leistungen auf 60 bis 70 Mrd. Euro beziffert, der der Bundeszuschüsse auf 54 Mrd. Euro. In der Pflegeversicherung lag das Volumen der versicherungsfremden Leistungen bei 5 Mrd. Euro. In der Arbeitslosenversicherung wurde es auf 19 Mrd. Euro veranschlagt; dem stand damals noch ein geschätzter Bundeszuschuss von 4 Mrd. gegenüber. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten: 2005/2006, „die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen“, Wiesbaden, 2005.

<sup>8</sup> Ebenda.

dass die Gesellschaft als Ganze in Zukunft in einem geringeren Umfang an den Folgen der demographischen Entwicklung zu tragen haben wird.

Alles in allem kann festgestellt werden, dass der Bund, dessen Zuschüsse an die Sozialversicherungen insgesamt weit hinter dem Volumen der versicherungsfremden Leistungen zurückbleiben, diese mit dem vorgelegten Gesetzentwurf noch zurückführt. Hinzu kommt, dass die Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften und den Sozialversicherungen durch die im Gesetzentwurf getroffenen Regelungen intransparenter werden.

Zwar kann ein Haushaltsbegleitgesetz nicht die Ultima Ratio zur Lösung der Schwierigkeiten bei den Sozialversicherungen sein, denn grundlegende Reformen sind hier unabdingbar. Allerdings wird das Ziel, die Lohnnebenkosten langfristig unter 40% zu senken, durch die hier diskutierten Maßnahmen nicht unterstützt. Alles in allem ist das vorliegende Haushaltsbegleitgesetz – naturgemäß – stark von den finanziellen Zwängen im Bundeshaushalt geprägt. Leider wird den Folgewirkungen in anderen Bereichen des Staatssektors – und hier vor allem bei den Sozialversicherungen – nicht ausreichend Rechnung getragen. Eine geschlossene wirtschafts- und finanzpolitische Konzeption, die auf die mittlere und lange Frist gerichtet ist, fehlt immer noch.

**Öffentliche Anhörung**  
**des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages**  
am 4. Mai 2006  
zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung  
**Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006**

Stellungnahme von  
**Prof. Dr. Dieter Engels**  
**Präsident des Bundesrechnungshofes**  
zum 1. Teil der Anhörung

## Stellungnahme zum Haushaltsbegleitgesetz 2006

### **1. Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung**

Das Haushaltsbegleitgesetz 2006 ist Teil eines Sanierungskonzeptes, mit dem die Bundesregierung durch Mehreinnahmen und Einsparungen auf der Ausgabenseite eine langfristig tragfähige Finanzierung der öffentlichen Haushalte sicherstellen möchte. Damit soll der außerordentlich ernsten Lage der öffentlichen Haushalte entgegengewirkt werden, die u. a. dadurch gekennzeichnet ist, dass die laufenden Ausgaben die regelmäßig fließenden Einnahmen dramatisch übersteigen. Daneben sollen die öffentlichen Haushalte strukturell zugunsten investiver Ausgaben konsolidiert werden, insbesondere auch um Wachstum und Beschäftigung zu fördern.

Die angestrebte Haushaltskonsolidierung entspricht den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Er weist seit Jahren auf die Besorgnis erregende Entwicklung des Bundeshaushalts hin. Das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Ausgaben und Einnahmen hat im Bundeshaushalt 2005 ein nie dagewesenes Ausmaß erreicht. Sozial- und Zinsausgaben beanspruchen mittlerweile rd. zwei Drittel des Haushaltsvolumens. Die Steuereinnahmen hielten mit diesen Belastungen nicht Schritt, was zu hohen jährlichen Haushaltsdefiziten und damit zu einer dramatisch angestiegenen Verschuldung führte.

Der Bundesrechnungshof hält daher sowohl Einnahmeverbesserungen als auch Ausgabenkürzungen für dringend erforderlich. Die vorgesehenen Maßnahmen erscheinen grundsätzlich geeignet, die Einnahmebasis des Bundes zu verstetigen und Einsparungen im Sozialbereich zu erreichen. Sie können damit zur Verbesserung der finanzwirtschaftlichen Lage des Bundes beitragen.

### **2. Änderung des Finanzausgleichsgesetzes**

Mit der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) wird dem Bund vorab ein Prozentpunkt des Umsatzsteueraufkommens als Ausgleich für die Belastungen aufgrund der 2-prozentigen Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung gewährt. In Höhe dieses an die Bundesagentur für Arbeit durchgereichten Prozentpunktes ist die Umsatzsteuererhöhung für den Bund haushaltneutral (vgl. jedoch Nr. 4).

Die Aufteilung des Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden bleibt im Übrigen unangetastet. Diese Aufteilung ist nachteilig für den Bund. Während der Bundesanteil am gesamten Steueraufkommen im Jahr 1994 noch bei über 48 % lag, betrug er im Jahr 2005 trotz verschiedener, nur dem Bund zustehender Steuererhöhungen<sup>1</sup> nur noch rd. 42 %. Entsprechend dem Rückgang des Bundesanteils stiegen die Steueranteile der Länder und Gemeinden u. a. durch Regelungen zum Kindergeld und zum vertikalen Finanzausgleich ständig an. Dies gilt auch für die Abgabe von Steueranteilen zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (vgl. Art. 12 des Gesetzentwurfs). Obwohl der Bund dadurch einen höheren Anteil seiner Ausgaben durch Kredite finanziert als der Durchschnitt der Länder, hat er ihnen z. B. bei den Arbeitsmarktreformen weitere finanzielle Zugeständnisse gemacht.

Durch die bisherigen Vorab-Festlegungen (insb. für Rentenversicherung, Familienleistungsausgleich, Unternehmensteuerreform, Regionalisierung) sowie die nunmehr anteilige Finanzierung der Arbeitslosenversicherung werden immer mehr Steuereinnahmen dem Gestaltungsbereich des Haushaltsgesetzgebers entzogen. Dies beeinträchtigt den Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung und trägt zu einer „Versteinerung des Haushalts“ bei.

### **3. Änderung des Umsatzsteuergesetzes**

Mit der Anhebung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes um 3 Prozentpunkte und einer entsprechenden Erhöhung der Versicherungsteuer sollen das strukturelle Einnahmeproblem von Bund und Ländern gemindert und der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung gesenkt werden.

Der Bundesrechnungshof verfügt über keine Prüfungserkenntnisse zu Chancen und Risiken einer deutlichen Steuererhöhung. Er fordert allerdings seit Jahren, die Umsatzsteuer konsequent auszuschöpfen. Bereits mit dem heutigen Regelsteuersatz von 16 % ließen sich die Einnahmen aus der Umsatzsteuer erhöhen, wenn

- ein besseres Risikomanagement bei der Überprüfung der Steuerfälle angewandt,
- die Umsatzsteuer-Nachschaue verstärkt und
- allgemein die Betrugskriminalität intensiver bekämpft würden.

---

<sup>1</sup> Eine Umsatzsteuererhöhung im Jahr 1998 und fünf Ökosteuerstufen.

Solche Maßnahmen würden zudem der Gefahr begegnen, dass die Erhöhung des Umsatzsteuersatzes auch die Anreize zur Umsatzsteuerhinterziehung verstärken könnte.

Daher regt der Bundesrechnungshof an, dass flankierend die materiell- und verfahrensrechtlichen Regelungen sowie die verwaltungsseitigen Kontrollmöglichkeiten – insbesondere auch der Länder – deutlich verbessert werden.

#### **4. Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch**

Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung soll zum 1. Januar 2007 um 2 Prozentpunkte auf 4,5 % gesenkt werden. Der Bund beabsichtigt, diese Absenkung durch das genannte Durchreichen eines Punktes der Umsatzsteuererhöhung (geschätztes Aufkommen rund 6,5 Mrd. Euro) zu unterstützen. Gleichzeitig soll der bisher vom Bund gezahlte Bundeszuschuss entfallen. Zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben soll die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) Liquiditätshilfen als zinslose Darlehen erhalten, wenn ihre Einnahmen die dafür notwendigen Ausgaben nicht decken. Der Wegfall der Zuschusspflicht des Bundes nach § 365 SGB III und die künftig ausschließliche Deckung möglicher Defizite der Bundesagentur durch – auch überjährige – zinslose Darlehen sind grundsätzlich geeignet, die Haushaltssituation des Bundes zu verbessern.

Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die Bundesagentur ihre Ausgaben an die in Folge des Haushaltsbegleitgesetzes erheblich verringerten Einnahmen dauerhaft anpassen kann.

Überträgt man die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte für den Haushalt 2006 der Bundesagentur auf das Jahr 2007, wird die Bundesagentur mit Mindereinnahmen in Höhe von rund 7,5 Mrd. Euro rechnen müssen.

Einen Teil der zu erwartenden Mindereinnahmen wird die Bundesagentur aus der im Haushalt 2006 veranschlagten Zuführung von 1,8 Mrd. Euro in die Rücklage sowie möglicherweise durch verringerte Ausgaben beim Arbeitslosengeld I ausgleichen können. Der Bundesrechnungshof kann den Umfang dieses Teilausgleichs allerdings derzeit nicht einschätzen.

Ihre Verwaltungsausgaben kann die Bundesagentur kurzfristig nur in begrenztem Maße vermindern. Das Einsparpotential im Verwaltungsbereich im Jahr 2007 schätzt der Bundesrechnungshof auf bis zu 100 Mio. Euro.

Nach geltendem Recht kann die Bundesagentur im Bereich der aktiven Arbeitsförderung nur bei den im Eingliederungstitel<sup>2</sup> zusammengefassten Ermessensleistungen Finanzmittel einsparen. Einsparungen in diesem Bereich hätten allerdings zur Folge, dass die Bundesagentur Instrumente wie zum Beispiel

- Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber,
- Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung oder
- Zuschüsse zur Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Auszubildender

nur noch im deutlich verringerten Umfang nutzen kann. Diese Instrumente haben sich jedoch aus Sicht des Bundesrechnungshofes und nach dem Zwischenbericht der Bundesregierung zur „Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ aus dem Jahre 2005 (BT-Drs. 16/505) bei zielgerichtetem und effizientem Einsatz als Beitrag zur Integration bewährt.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Einsparmöglichkeiten verbleiben Risiken für den Haushalt der Bundesagentur und damit mittelbar auch für den Haushalt des Bundes.

---

<sup>2</sup> Ansatz im Haushaltsjahr 2006 rund 3,3 Mrd. Euro.



Ls Fuest, Finanzwissenschaftliches Seminar, Uni Köln, 50923 Köln

PROF. DR. CLEMENS FUEST  
Finanzwissenschaftliches Seminar der  
Universität zu Köln  
Albertus-Magnus-Platz  
50923 Köln

T +49 (0)221 – 470 2302  
F +49 (0)221 – 470 5060  
E clemens.fuest@uni-koeln.de

<http://www.wiso.uni-koeln.de/fuest/index.htm>

Köln, den 03.05.2006

**Stellungnahme zum  
„Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006“  
Anlässlich der öffentlichen Anhörung am 4. Mai 2006, Marie Elisabeth Lüders-Haus,  
Berlin.**

Durch die vorgesehenen Änderungen des Umsatzsteuergesetzes, des Versicherungsteuergesetzes, des SGB III sowie des Finanzausgleichsgesetzes werden die Sätze der Umsatzsteuer und der Versicherungsteuer um je drei Prozentpunkte erhöht, der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung wird um zwei Prozentpunkte gesenkt, und diese Senkung wird durch steuerfinanzierte Zuschüsse in Höhe von 6, 468 Mrd Euro (im Jahr 2007) unterstützt, von denen 2,89 Mrd. Euro von den Bundesländern und den Gemeinden getragen werden. Die Beteiligung der Länder und Gemeinden erfolgt durch eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung.

Die Entscheidung, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu senken und dies durch die Erhöhung der Umsatzsteuer um einen Prozentpunkt zu unterstützen, ist aus volkswirtschaftlicher Sicht zu begrüßen. Die hohen Beiträge zur Sozialversicherung sind ein wichtiger Faktor der schlechten Beschäftigungsentwicklung in Deutschland. Teilweise ist der Anstieg der Beitragssätze in der Vergangenheit dadurch verursacht worden, dass

die Sozialversicherungen versicherungsfremde Aufgaben und Lasten übernommen haben. Insoweit lässt sich eine Erweiterung der Steuerfinanzierung rechtfertigen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass der Rückgriff auf Steuermittel nicht dazu führen darf, dass notwendige Strukturreformen in den Sozialversicherungen verzögert werden. Auch bei der Arbeitslosenversicherung besteht hier nach wie vor erheblicher Handlungsbedarf.

Die Erwartungen an die Beschäftigungswirkungen sollten indessen nicht zu hoch sein. Auch eine Umsatzsteuererhöhung belastet indirekt den Arbeitsmarkt. Soweit die Steuer überwältigt wird, steigen die Konsumentenpreise der Güter, für die der Normalsatz gilt. Folglich sinkt der reale Wert der Einkommen. Gewerkschaften werden in Tarifverhandlungen versuchen, dafür einen Ausgleich zu erreichen. Das verteuert die Arbeitskosten wieder, und der positive Beschäftigungseffekt der sinkenden Sozialversicherungsbeiträge wird abgeschwächt. Von steigenden Konsumentenpreisen ist allerdings nicht nur Konsum aus sozialversicherungspflichtigen Einkommen betroffen, sondern auch Konsum aus Einkommensquellen, die von sinkenden Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung nicht profitieren, also beispielsweise Gewinneinkommen, Beamtenbezüge, Pensionen und Transfereinkommen. Steigende Konsumentenpreisen belasten auch Konsumausgaben aus bestehendem Vermögen. Deshalb ist selbst bei vollständiger Überwälzung der Umsatzsteuererhöhung eine gewisse Entlastung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten zu erwarten.

Es ist jedoch nicht anzunehmen, dass die Umsatzsteuererhöhung ganz auf die Konsumentenpreise überwältigt wird. Soweit die Unternehmen die höhere Steuer tragen müssen, mindert sie die Gewinn- und Lohneinkommen, wird also teilweise auf die Löhne zurückgewälzt.

Daraus folgt insgesamt, dass die Entlastung für den Arbeitsmarkt, die sich aus der Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und der Gegenfinanzierung durch eine höhere Umsatzsteuer ergibt, zwar durchaus vorhanden, in ihrem Umfang aber begrenzt ist.

Problematisch ist allerdings, dass die vorgesehene Erhöhung der Umsatzsteuer und der Versicherungssteuer über das Volumen hinausgeht, das zur Gegenfinanzierung der Sozialversicherungsbeitragssenkung erforderlich gewesen wäre. Die Bundesregierung begründet dies mit der These, die Steuererhöhung in dieser Höhe sei zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erforderlich. Diese Begründung ist nicht tragfähig. Erstens sind die bestehenden Potentiale für Ausgabenkürzungen und zur Beseitigung von

Steuervergünstigungen nicht hinreichend genutzt worden (siehe auch Fn. 1 unten). Zweitens wurde parallel zur Steuererhöhung ein Ausgabenprogramm zur Belebung der Wirtschaft in Höhe von 25 Mrd. Euro auf den Weg gebracht. Das zeigt, dass bei größerer Ausgabendisziplin eine deutlich geringere Steuererhöhung ausgereicht hätte. Auch konjunkturpolitisch kann die Strategie, massiv Steuern zu erhöhen und ein gleichzeitig ein Ausgabenprogramm zur Belebung der Konjunktur zu starten, schwerlich aufgehen. Die dazu vorgebrachte Rechtfertigung, die Steuererhöhungen und das Ausgabenprogramm seien zeitlich so aufeinander abgestimmt, dass die konjunkturellen Wirkungen optimiert würden, hat keinerlei ökonomische Grundlage.

Es besteht kein Zweifel daran, dass die Haushaltskonsolidierung in Zeiten lahmender Konjunktur schwierig ist. Empirische Untersuchungen zu den Erfahrungen der OECD-Länder in den letzten vier Jahrzehnten zeigen aber, dass eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung auch und gerade in Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit und schwachem Wirtschaftswachstum erreicht werden kann. Dazu ist jedoch, so der empirische Befund, eine Politik erforderlich, die einen Schwerpunkt im Bereich der Ausgabenkürzungen setzt. Von ihr gehen sogar häufig positive Konjunkturimpulse aus, weil die Ausgabenkürzungen künftige Steuererhöhungen weniger wahrscheinlich machen und so das Vertrauen von Konsumenten und Investoren stärken.

Die Bundesregierung plant hingegen, die Haushaltskonsolidierung vorrangig über Steuererhöhungen durchzuführen. Dieser Weg hat sich in der Vergangenheit meistens als schädlich für die Konjunktur und auch im Sinne einer nachhaltigen Konsolidierung als wenig erfolgreich erwiesen. Der Forderung nach Haushaltskürzungen wird oft entgegengehalten, die Spielräume für Ausgabenkürzungen seien erschöpft. Das trifft nicht zu. Sowohl kurzfristig als auch mittel- bis langfristig bestehen in den öffentlichen Haushalten erhebliche Konsolidierungspotentiale durch die Streichung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, die bislang nicht genutzt worden sind.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu etwa Kronberger Kreis (2006), Den Subventionsabbau umfassend voranbringen, Berlin, A. Boss und A. Rosenschon (2006), Subventionen in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme, Kieler Arbeitspapiere Nr. 1267, Januar 2006, Jahresgutachten 2005/2006 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Tz. 72ff.

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006**

### **Teil 1: Mehrwertsteuer und weitere steuerliche bzw. beitragsatzregelnde Maßnahmen**

#### **1. Konjunkturlwirkungen der Mehrwertsteuererhöhung**

In der Begründung des Haushaltsbegleitgesetzes wird eine vollständige Überwälzung aufgrund der angespannten binnenwirtschaftlichen Konjunktur und des scharfen Wettbewerbs für unwahrscheinlich angesehen. Per saldo würden die negativen Auswirkungen der Umsatz- und Versicherungssteuererhöhung für die privaten Haushalte durch die Entlastungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen spürbar gedämpft. Zu dieser Bewertung ist aus unserer Sicht folgendes anzumerken:

Das deutsche Wirtschaftswachstum wird 2006 nach unserer Einschätzung voraussichtlich 2,2 % betragen. Auch falls diese Wachstumsrate nicht ganz erreicht werden sollte, ist die Konjunktur deutlich besser, als es den Haushaltsplanungen zugrunde gelegt ist. Im Hinblick auf die bislang schwache Binnenkonjunktur zeigen inzwischen nahezu alle Indikatoren aufwärts. Von daher sind auch die Möglichkeiten der Preisüberwälzung größer geworden. Wegen der expansiven Geldpolitik und der damit verbundenen reichlichen Liquidität ist es dem Unternehmenssektor gesamtwirtschaftlich sogar gelungen, den kräftigen Kostenschub bei Energie ohne Beeinträchtigung der Gewinnmargen zu überstehen (darauf weist u. a. die Tatsache hin, dass der aktuelle Preisanstieg der Lebenshaltung bei + 1,8 % liegt, während die Lohnstückkosten 2005 um 0,7 % zurückgingen).

#### Quantitative Wirkungen auf die Inflationsrate

Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer (und der Versicherungssteuer) um 3 Prozentpunkte würde den Preisindex der Lebenshaltung aller Haushalte bei vollständiger Überwälzung um 1,4 Prozentpunkte erhöhen. In Abwägung der Erfahrungen von früheren Mehrwertsteuererhöhungen und der aktuellen Konjunkturlage rechnen wir mit einer Überwälzung von mindestens 75 % der Mehrbelastung. Die Inflationsrate würde sich ceteris paribus damit um 1,0 – 1,1 Prozentpunkte erhöhen. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung wird durch die Weiterleitung des Aufkommens eines Mehrwertsteuerpunktes um rund 1 Prozentpunkt gesenkt. Wenn man dies berücksichtigt, wird die Lohnsumme um rund 0,5 Prozentpunkte entlastet. Diese kostenentlastenden Effekte wirken der durch die Mehrwert- und Versicherungssteuer bedingten Beschleuni-

gung des Preisauftriebs entgegen. In der Summe ist ein zusätzlicher Preisauftrieb von 0,8 – 0,9 Prozentpunkte zu erwarten.

*Fasst man die Auswirkungen aller weiteren geplanten Maßnahmen zusammen (Anhebung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung und zur Krankenversicherung um insgesamt schätzungsweise 0,6 Prozentpunkte, Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung zusätzlich um rund 1 Prozentpunkt durch effizienzsteigernde Maßnahmen), ergibt sich eine weitere leichte Entlastung der Lohnkosten. Unklar ist allerdings, wie die Streichung von Bundeszuschüssen an die gesetzliche Krankenversicherung und Rentenversicherung auf die Beitragssätze auswirken. Es ist daher nicht von starken preisdämpfenden Effekten auszugehen.*

#### Wirkungen auf Verbrauchsnachfrage und Bruttoinlandsprodukt

In der Summe dürfte die reale Verbrauchsnachfrage um rund  $\frac{1}{2}$  Prozentpunkt niedriger ausfallen als ohne die geplanten Maßnahmen. (Dabei ist neben der verringerten Sozialabgabenbelastung der Arbeitnehmer eine leicht verminderte Sparquote unterstellt). Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts wird voraussichtlich um rund 0,3 – 0,4 Prozentpunkte gedämpft. Dabei sind jedoch noch nicht Vorzieheffekte infolge der Steuererhöhung in Rechnung gestellt. In dem Umfang, in dem sie eintreten, erhöht sich das Wirtschaftswachstum 2006 und vermindert es sich entsprechend im Jahr 2007. Unterstellt man ein Vorziehen von Käufen in einer Größenordnung von 4 – 5 Mrd. € (etwa 2 – 3 % der jährlichen Ausgaben für langlebige Konsumgüter und 1 – 2 % der Ausgaben für den Wohnungsbau), so würde sich das Wachstum 2007 im Vergleich zu 2006 allein aufgrund der geplanten Maßnahmen um rund  $\frac{3}{4}$  Prozentpunkte abschwächen.

Neben den konjunkturschwächenden Effekten der Steuererhöhung muss 2007 auch von der Weltwirtschaft mit dämpfenden Wirkungen auf das deutsche Wachstum gerechnet werden. Die US-Wirtschaft dürfte angesichts der strafferen Geldpolitik weniger stark expandieren. Alles in allem wird 2007 damit das Wachstum in Deutschland voraussichtlich um 1 Prozentpunkt niedriger ausfallen als 2006.

#### Wirkungen auf den Arbeitsmarkt

Besonders kritisch ist die Frage, wie sich dies auf den Arbeitsmarkt auswirkt. Im Verlauf von 2006 wird der Arbeitsmarkt in Schwung kommen, Ende dieses Jahres wird die Zahl der Erwerbstätigen um annähernd 1 % höher sein als Ende 2005. Auch die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten dürfte wieder steigen.

Zweifel sind aber angebracht, ob die Erholung am Arbeitsmarkt groß genug ist, um die zu erwartende Konjunkturabkühlung Anfang 2007 unbeschadet zu verkraften? Es steht zu befürchten, dass der Beschäftigungsaufbau zumindest vorübergehend wieder ins Stocken gerät. Dabei

ist die Grundvoraussetzung für ein lang anhaltenden Aufschwung ein kontinuierlicher Beschäftigungsaufbau.

## **2. Haushaltsentwicklung und Konsolidierungsnotwendigkeiten**

Die kräftigere Konjunktur führt 2006 zu erheblichen Steuermehreinnahmen. Auf der Basis unserer Konjunkturprognose wird das Haushaltsdefizit 2006 (in Maastricht-Abgrenzung) voraussichtlich 2,8 % des BIP betragen, nach 3,7 % im Jahr 2004 und 3,3 % im vergangenen Jahr. Im Jahre 2007 würde das Defizit 2007 – ohne weitere politische Maßnahmen und bei einem realen Wirtschaftswachstum etwa von 1,5 % – auf 2,4 % des BIP zurückgehen. Rechnet man alle für 2007 geplanten Maßnahmen unter Berücksichtigung ihrer Konjunkturwirkungen mit ein, so dürfte das Defizit 2007 auf 1,9 % des BIP zurückgehen. Von der Konjunktur erhält die staatliche Konsolidierung derzeit also Unterstützung. Das Konsolidierungsprogramm des Haushaltsbegleitgesetzes ist allerdings überwiegend einnahmeseitig angelegt. Die strukturellen Probleme in den Haushalten werden dadurch nicht dauerhaft gelöst.

In mittelfristiger Sicht ist mit erheblichen Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte zu rechnen, auch sind verschiedene Haushaltsrisiken in Betracht zu ziehen:

1. Die Alterung der Bevölkerung bringt erhebliche Belastungen für die Sozialsysteme mit sich, diese Belastungen werden etwa mit dem Ende dieser Legislaturperiode immer stärker fühlbar werden.
2. Es sind Reformen in den Bereichen Steuern, Arbeitsmarkt (Niedriglohn) und Gesundheit geplant, die allesamt einen Finanzierungsbedarf mit sich bringen. Mit den Reformplänen für eine Unternehmenssteuerreform hat die Bundesregierung eine wichtige Priorität definiert. Die gesteckten Ziele werden jedoch ohne eine Netto-Entlastung der Kapitalgesellschaften kaum erreichbar sein.
3. Steigende Zinsen könnten die Finanzierungsspielräume des öffentlichen Sektors weiter schmälern. Schon heute ist die Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte mit 2,7 % im Verhältnis zum BIP so hoch, dass die politischen Gestaltungsspielräume sehr stark eingeengt sind.

## **3. Schlussfolgerungen**

1. Eine Lösung der strukturellen Haushaltsprobleme setzt weitere Ausgabenzurückhaltung voraus. Die konjunkturelle Besserung und die Mehrwertsteuererhöhung dürfen nicht dazu verleiten, in der Ausgabendisziplin nachzulassen. Die Staatsquote ist seit Ende der neunziger Jahre um rund 1 ½ Prozentpunkte auf 46,7 % reduziert worden. Auf diesem Weg sollte

die Regierung ehrgeiziger vorangehen. Ein Rückgang auf 45,5 % bis 2009 erscheint nicht ausreichend. Die Zielmarke sollte deutlich niedriger liegen.

Vor diesem Hintergrund legt das Haushaltsbegleitgesetz zu viel Gewicht auf die Konsolidierung über die Einnahmenseite. Für eine nachhaltige Konsolidierung wäre es erforderlich sein, ein weiteres Anwachsen des Sozialbudgets zu vermeiden (auch im Hinblick auf die Harz IV Reform), zusätzliche Einsparungen durch effizienzsteigernden Reformen zu realisieren, Privatisierungspotentiale auf allen Ebenen stärker zu nutzen (ob Verkehrswege, Wohnungsbestände, öffentliche Banken, Versorgungsunternehmen), die Subventionen über die geplanten 13,2 Milliarden Euro weiter zu kürzen, allgemeine Haushaltsdisziplin zu wahren.

2. Auch unter dem Blickwinkel der mittelfristigen Haushaltskonsolidierung ist es von herausragender Bedeutung, beschäftigungs- und wachstumsfördernden Reformen hohe Priorität einzuräumen. Angesprochen sind weitere Reformen des Arbeitsmarktes (Kündigungsschutz, betriebliche Tarifgestaltung, Niedriglohnsektor), Fragen des Bürokratieabbaus und der Marktliberalisierung.
3. Konsolidierung über eine Mehrwertsteuererhöhung ist kein optimaler Weg. Einerseits bringt die Mehrwertsteuererhöhung beträchtliche Konjunkturrisiken mit sich, größer etwa als eine Kürzung von Subventionen oder ordnungspolitisch gebotene Privatisierungen. Wichtiger noch ist, dass die Finanzierungsmasse der Mehrwertsteuer für diverse Reformen in den kommenden Jahren dringend gebraucht wird.

Ein besserer Weg wäre eine weitere ausgabenseitige Konsolidierung in 2007 und eine Verknüpfung der Mehrwertsteuererhöhung mit den angesprochenen Reformen in den Jahren 2008 und danach.

Ein weiterer kritischer Aspekt des Gesetzentwurfs ist die geplante Erhöhung der Versicherungssteuer. Deutschland liegt bei der Versicherungs- und Feuerschutzsteuer schon heute im internationalen Vergleich an der Spitze. Eine weitere Erhöhung würde den Finanzstandort deutlich schwächen. Aufgrund des fehlenden Vorsteuerabzugs kumuliert die Versicherungssteuer in der Wertschöpfungskette und wird am Ende noch mit Umsatzsteuer belastet. Dies führt zu einem Doppelbesteuerungseffekt für Versicherungsprodukte, die in keiner Weise begründbar sind.

Frankfurt am Main, 24. April 2006

### **Stellungnahme zum**

### **Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006“ (Haushaltsbegleitgesetz 2006 – HBegIG 2006), Bundestagsdrucksache 16/752**

gegenüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages  
(Öffentliche Anhörung am 4. Mai 2006)

Deutschland überschreitet seit dem Jahr 2002 die im EG-Vertrag festgelegte Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit von 3 % des Bruttoinlandsprodukts. Ende 2005 erreichte die Bruttoverschuldung des Staates mit gut 1,5 Billionen € oder 67,7 % des Bruttoinlandsprodukts einen neuen Höchststand. Der Referenzwert von 60 % wird deutlich überschritten. Die Kreditaufnahme des Bundes und etlicher Länder liegt strukturell oberhalb der regulären nationalen Obergrenzen. Die Einhaltung der europäischen, aber auch der nationalen Regeln erfordert von der deutschen Finanzpolitik einen strikten Konsolidierungskurs. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist zugleich dringend erforderlich, um zukünftigen Generationen, die auf Grund der demographischen Entwicklung ohnehin wachsende Lasten zu tragen haben, nicht zusätzlich hohe Staatsschulden aufzubürden. Nur so lassen sich auf Dauer ein wachstums- und beschäftigungsförderliches Umfeld schaffen und Haushaltsspielräume zurückgewinnen. Finanzpolitische Disziplin gehört zu den wichtigen Rahmenbedingungen einer stabilitätsorientierten Geldpolitik.

Die Maßnahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 sind Bestandteil der Konsolidierungsstrategie der Bundesregierung. Diese zielt darauf, die Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushalts zu gewährleisten und das gesamtstaatliche Defizit in Einklang mit den Erfordernissen der europäischen Haushaltsregeln deutlich und nachhaltig zurückzuführen. Sie umfasst neben ausgabenseitigen Maßnahmen und einer Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen, denen allerdings auch die Schaffung neuer Sondertatbestände gegenübersteht, vor allem Mehreinnahmen durch Steuersatzanhebungen bei der Umsatz- und der Versicherungsteuer.

Für die Haushalte der Gebietskörperschaften wird auf Grund der Umsatz- und der Versicherungsteuererhöhung mit Mehreinnahmen von rund 21 Mrd € im Jahr 2007 und 24 ½ Mrd € im darauf folgenden, ersten Jahr der vollen Wirksamkeit gerechnet. Etwa ein Drittel des erwarteten Mehraufkommens soll als Bundeszuschuss an die Bundesagentur für Arbeit überwiesen werden und dort - neben eigenen Einsparungen - dazu beitragen, den

Beitragssatz zu Beginn des Jahres 2007 von 6,5 % auf 4,5 % zu senken. Dieser zusätzlichen Belastung des Bundeshaushalts soll durch eine Änderung des Verteilungsschlüssels des Umsatzsteueraufkommens zu Gunsten des Bundes Rechnung getragen werden. Nach Abzug der Ausgaben für den Bundeszuschuss würde die Finanzlage der Gebietskörperschaften um 14 ½ Mrd € im Jahr 2007 beziehungsweise knapp 17 Mrd € im Jahr 2008 verbessert. Gegenzurechnen sind freilich nicht zuletzt Mehraufwendungen für umsatzsteuerbelastete Ausgaben der Gebietskörperschaften.

Im Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 liegt der Schwerpunkt der Konsolidierung auf Steuersatzerhöhungen. Hinzu kommt, dass - ohne weitere Maßnahmen - in der gesetzlichen Krankenversicherung im kommenden Jahr höhere Beitragssätze erforderlich wären, vor allem um die geplanten Kürzungen des Bundeszuschusses auszugleichen. Abgabenerhöhungen sind allerdings mit Ausweichreaktionen – auch in die Schattenwirtschaft - verbunden und den längerfristigen Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen nicht förderlich. Grundsätzlich wäre daher eine verstärkte Konsolidierung auf der Ausgabe Seite wünschenswert. Auch wäre eine konsequentere Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen einer Steuersatzerhöhung vorzuziehen. Konsolidierungsstrategien, die auf Steuererhöhungen abstellen, sind weniger Erfolg versprechend als ausgabenseitige Ansätze. Unter den gegebenen Umständen wird es vor allem darauf ankommen, einen sparsamen Ausgabenkurs der öffentlichen Hand weiter zu verfolgen und insbesondere nicht der Versuchung zu erliegen, die zusätzlichen Einnahmen statt zur dringend gebotenen Konsolidierung für neue Ausgaben zu verwenden.

Mit der Umfinanzierung von Sozialbeiträgen durch indirekte Steuern ist für sich genommen noch keine Verringerung des Abgabenskeils insgesamt verbunden. Positive Beschäftigungseffekte sind daher vorsichtig einzuschätzen. Darüber hinaus kann eine bloße Umschichtung in der Struktur der Abgaben grundlegende Reformen in den Systemen der sozialen Sicherung nicht ersetzen.

Die geplante Anhebung des Regelsatzes für die Umsatzsteuer und die Versicherungssteuer um jeweils drei Prozentpunkte zum 1. Januar 2007 hätte bei vollständiger Überwälzung einen Teuerungseffekt in Deutschland von etwa 1 ½ Prozentpunkten zur Folge. Auch wenn mögliche preisdämpfende Wirkungen auf Grund der beabsichtigten Senkung der Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt werden und eine vollständige Überwälzung der Steuererhöhung zunächst kaum zu erwarten ist, könnte die Teuerungsrate für sich genommen um gut 1 Prozentpunkt höher ausfallen. Bezogen auf den Euro-Raum, dessen Preisentwicklung bereits in den letzten Jahren stark von Anhebungen indirekter Steuern und administrierter Preise nach oben gedrückt worden ist, wäre der Preiseffekt mit etwa 0,3 Prozentpunkten zu veranschlagen. Damit erhöht sich das Risiko, dass die Inflationsrate im Euro-Raum auch im kommenden Jahr über der mittelfristigen Preisnorm der EZB liegen wird.

Hinsichtlich der realwirtschaftlichen Effekte ist darauf hinzuweisen, dass mit dem skizzierten Kaufkraftverlust zugleich das reale verfügbare Einkommen der privaten Haushalte gedämpft wird. Soweit eine Überwälzung der höheren Umsatzsteuerbelastung nur partiell gelingt, würde ein Teil des Einkommensverlustes über eine Verschlechterung der Ertrags-

lage primär von den Unternehmen mit Absatzschwerpunkt im Inland getragen. Die Umsatzsteuererhöhung erschwert durch ihre unterschiedlichen Wirkungen auf die Inlandsnachfrage und die Exportwirtschaft die Überwindung der gespaltenen Konjunktur. Auf Grund der Steuererhöhung ist zudem mit Vorzieheffekten bei dauerhaften Konsumgütern im laufenden Jahr und entsprechenden Einbußen im Jahr 2007 zu rechnen. Längerfristig sind positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte dann zu erwarten, wenn auf dem Weg zu soliden öffentlichen Haushalten die Ausgabenseite im Rahmen einer umfassenden Reformstrategie entscheidend berücksichtigt wird.

DEUTSCHE BUNDESBANK

gez. Prof. Dr. Remsperger

gez. Dr. Friedmann

DEUTSCHER INDUSTRIE- UND  
HANDELSKAMMERTAG  
Breite Str. 29  
10178 Berlin

BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN  
INDUSTRIE  
Breite Str. 29  
10178 Berlin

ZENTRALVERBAND DES  
DEUTSCHEN HANDWERKS  
Mohrenstrasse 20-21  
10117 Berlin

BUNDESVEREINIGUNG DER  
DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE  
Breite Str. 29  
10178 Berlin

BUNDESVERBAND DEUTSCHER  
BANKEN  
Burgstraße 28  
10178 Berlin

GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN  
VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT  
Friedrichstraße 191  
10117 Berlin

HAUPTVERBAND DES  
DEUTSCHEN EINZELHANDELS  
Am Weidendamm 1A  
10117 Berlin

BUNDESVERBAND DES DEUTSCHEN  
GROSS- UND AUSSENHANDELS  
Am Weidendamm 1A  
10117 Berlin

Berlin, den 21. April 2006

An den  
Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des Bundestages  
Herrn Otto Fricke, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

### **Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006**

Sehr geehrter Herr Fricke,

wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006.

Mit dem Haushaltsbegleitgesetz soll der zentrale Baustein des Konzepts der Regierungskoalition zur Haushaltssanierung umgesetzt werden: die Erhöhung der Umsatz- und der Versicherungssteuer um drei Prozentpunkte. Diese Maßnahme stellt die größte Steuererhöhung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland dar. Die Steuerzahler werden auf einen Schlag mit über 20 Mrd. Euro zusätzlich belastet. Dies entspricht einem Anstieg der Steuerlast um knapp 5 Prozent.

Angesichts des dramatischen Schuldenwachstums stimmen wir mit der Bundesregierung im Ziel überein, dass die Haushaltssanierung derzeit hohes Gewicht haben muss. Die Regierungskoalition missachtet jedoch den Rat der meisten Fachleute, allen voran des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Konsolidierung hauptsächlich über die Senkung der Ausgaben anzustreben. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz folgt die Regierungskoalition jedoch genau der gegenteiligen Strategie. Die im Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen senken die Staatsausgaben für das Jahr 2007 nur um 3,7 Mrd. Euro. Der Anstieg der Einnahmen dagegen wird mit 21,1 Mrd. Euro beziffert und hat damit nahezu den sechsfachen Umfang. Hinzu kommt die steuerliche Mehrbelastung aus den Gesetzen, die im Rahmen des Abbaus von Subven-

tionen und von missbräuchlichen Steuergestaltungsmöglichkeiten beschlossen wurden bzw. für dieses Jahr noch zu erwarten sind.

Die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung ist ein wichtiger Schritt zur Reduzierung der Lohnzusatzkosten. Die Aussage, dass damit unter dem Strich ein Prozentpunkt der Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Lohnzusatzkosten verwendet wird, verschleiert jedoch die tatsächlichen Zusammenhänge. Denn gleichzeitig zur Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung werden die Zuweisungen an die Renten- und Krankenversicherung aus dem Bundeshaushalt in gleichem Umfang gekürzt. Die gesamte Sozialversicherung erhält damit praktisch nicht mehr Steuermittel. De facto gehen die Mittel aus der Erhöhung der Mehrwert- und der Versicherungsteuer um jeweils drei Prozentpunkte in die Haushaltssanierung von Bund und Ländern.

Die Regierungskoalition sollte die Erhöhung der Umsatz- und Versicherungsteuer daher noch einmal überdenken. Statt vornehmlich auf die Erhöhung der Steuereinnahmen abzielen, sollte die Haushaltskonsolidierung wesentlich stärker auf der Ausgabenseite ansetzen. Denn schon heute ist klar: Wenn die Regierungskoalition nicht versucht, die größten Ausgabenbereiche – vornehmlich im Bereich der sozialen Sicherung – durch Strukturreformen in den Griff zu bekommen, dann steht sie bald wieder vor ähnlichen Haushaltsproblemen.

Letztlich ist eine konsequente Sparpolitik auch aus wachstums- und beschäftigungspolitischer Sicht die bessere Alternative. Denn das Vertrauen von Konsumenten und Unternehmen in eine verlässliche Haushaltspolitik schafft die langfristigen Voraussetzungen für mehr Konsum und Investitionen. Die über Erwarten positive konjunkturelle Lage und die bessere Stimmung bei Verbrauchern wie Produzenten bieten für den Einstieg in eine solche Politik der Ausgabenkonsolidierung eine selten gewordene Chance. Mit ihrer Einnahmen-Fixierung jedoch stellt die Regierungskoalition Stetigkeit und Dynamik des anlaufenden Aufschwungs wieder in Frage.

Im Weiteren verweisen wir auf die anliegenden Anmerkungen zu den Einzelregelungen des Gesetzentwurfes.

Mit freundlichen Grüßen

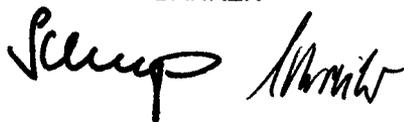
DEUTSCHER INDUSTRIE- UND  
HANDELSKAMMERTAG



ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN  
HANDWERKS



BUNDESVERBAND DEUTSCHER  
BANKEN



HAUPTVERBAND DES DEUTSCHEN  
EINZELHANDELS



BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN  
INDUSTRIE



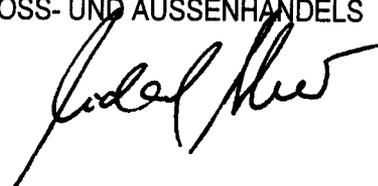
BUNDESVEREINIGUNG DER  
DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE



GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN  
VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT



BUNDESVERBAND DES DEUTSCHEN  
GROSS- UND AUSSENHANDELS



## Bewertung von Einzelmaßnahmen

### Artikel 3: Anhebung des Umsatzsteuersatzes auf 19 Prozent

Die Erhöhung der Umsatzsteuer ist der falsche Weg zur Lösung der Haushaltsprobleme. Sie belastet die weitere wirtschaftliche Entwicklung und damit auch den Arbeitsmarkt.

- ⇒ Im Ergebnis würden sowohl die gesamtwirtschaftliche als auch die einzelbetriebliche Abgabenbelastung weiter steigen.
- ⇒ Das für die Konsumnachfrage zur Verfügung stehende verfügbare Realeinkommen der privaten Haushalte würde sinken. In der Folge würde die ohnehin weiterhin unbefriedigende Binnen- nachfrage zusätzlich belastet und die Wachstums- und Beschäftigungsdynamik gebremst.
- ⇒ Damit würde die Umsatzsteuererhöhung auch die weitere Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erschweren, die ohne nachhaltiges Wachstum nicht gelingen kann.
- ⇒ Die Erhöhung der Umsatzsteuer wäre gleichzeitig ein weiterer Treibsatz für die Schattenwirt- schaft.
- ⇒ Die Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung könnte umfassend auch ohne eine Erhöhung der Umsatzsteuer finanziert werden.
- ⇒ Während die Bundesregierung für die Konsolidierung des Bundeshaushalts mit der Anhebung des Umsatzsteuersatzes auf weitere Steuererhöhungen setzt, muss eine Konsolidierung noch stärker als bisher auf der Ausgabenseite ansetzen. Andernfalls werden die Ziele einer deutli- chen Absenkung sowohl der Abgaben- als auch der Staatsquote verfehlt.

Die Erhöhung der Umsatzsteuer um drei Prozentpunkte wäre bei voller Überwälzbarkeit mit einer Steu- ermehrbelastung des Endverbrauchers in Höhe von ca. 23 Mrd. Euro verbunden. Dazu kommt noch die Erhöhung der Versicherungssteuer, die Einschränkung von steuerlichen Ausnahmen, die Anhebung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung sowie die Kürzung der Zuwendungen an die Kranken- und Ren- tenversicherung. Zwar steht dem eine Entlastung der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung um rd. 15 Mrd. Euro gegenüber. Unter dem Strich steht aber immer noch eine Mehrbelastung in Höhe von über 20 Mrd. Euro.

Die Erhöhung des Regelsteuersatzes wird zu einer Konsumzurückhaltung mit dem Jahr 2007 führen. Darunter werden in erster Linie Wirtschaftsbereiche wie beispielsweise der Handel und das Handwerk leiden, die ihre Waren und Dienstleistungen direkt an den Endverbraucher absetzen. Die Umsatzsteu- ererhöhung schädigt letztendlich aber Unternehmen der gesamten Liefer- und Produktionskette, da sie erfahrungsgemäß einen Teil der Steuererhöhung auffangen müssen (erhöhter Kostendruck von oben nach unten).

Darüber hinaus hat die Umsatzsteuererhöhung negative Auswirkungen auf Unternehmen etwa des Finanzdienstleistungsbereichs, die überwiegend steuerfreie Umsätze erbringen und insoweit grundsätz- lich vom Vorsteuerabzug ausgeschlossen sind. Die Umsatzsteuererhöhung schlägt sich für diese Un- ternehmen direkt in höheren Kosten nieder. Dies wiegt besonders schwer, wenn Geschäftsbereiche

ausgegliedert werden sollen (Outsourcing) und die ausgegliederten Leistungen als umsatzsteuerpflichtig qualifiziert werden. Die Steuersatzerhöhung um 3 Prozentpunkte würde daher das Hindernis für diese betriebswirtschaftlich wünschenswerten Prozesse weiter verschärfen.

In gesamtwirtschaftlicher Perspektive muss auch gesehen werden, dass sich die Binnennachfrage in Deutschland in den letzten Jahren ohnehin nur schwach entwickelt hat, teilweise stagnierte, wenn nicht gar rückläufig war. Die in jüngerer und jüngster Zeit wieder gewonnene Wachstumsdynamik war vornehmlich auf eine positive Exportentwicklung zurück zu führen. Wenn die Umsatzsteuererhöhung nun verhindert, dass diese Dynamik endlich auf den Binnenmarkt übergreift, hätte dies auch deutlich negative Folgen für den Arbeitsmarkt.

Weitere Konsequenzen sind im Bereich der Schattenwirtschaft zu erwarten. Die Ursachen für das große Ausmaß schattenwirtschaftlicher Aktivitäten sind neben einem Übermaß an staatlicher Regulierung insbesondere die auf legaler Wirtschaftstätigkeit lastenden Steuern und Abgaben. Die angekündigte Umsatzsteuererhöhung wäre, trotz gewisser Entlastungseffekte bei den Sozialversicherungsabgaben, der Treibsatz für eine neuerliche Ausweitung der Schattenwirtschaft. Auch dies ginge zu Lasten von Wachstum und Beschäftigung.

Je höher die Umsatzsteuer, desto attraktiver ist neben der Schwarzarbeit auch der professionelle Umsatzsteuerbetrug. Die Umsatzsteuererhöhung konterkariert damit alle Bestrebungen zur Eindämmung von Karussellgeschäften, selbst wenn – wegen der Bagatellgrenze von 5.000 € – das von der großen Koalition beschlossene Reverse-Charge-System eingeführt werden würde.

Außerdem kann eine "Verbesserung der Einnahmeseite" und damit die weitere Erhöhung der Abgabenbelastung jedoch nicht der richtige Ansatzpunkt für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung sein. Im Gegenteil muss die Abgabenbelastung reduziert werden, um so Wachstumsimpulse zu geben, aus denen dann über eine Zunahme der – legalen – Wirtschaftstätigkeit und damit steigende Steuereinnahmen die Konsolidierung möglich wird.

Der Schlüssel für eine solchermaßen nachhaltige Konsolidierung liegt in der konsequenten Rückführung der staatlichen Ausgaben. Dies wird über den weiteren Abbau von Subventionen hinaus nicht ohne zusätzliche Eingriffe auch in sozialpolitisch begründete Leistungsgesetze gelingen. Weitere Ansatzpunkte für eine Konsolidierung und die Rückführung der Staatsquote liegen in der Umsetzung der weiterhin sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene vorhandenen Privatisierungspotenziale.

Wachstumsimpulse sind umso rascher, stärker und nachhaltiger zu erwarten, je größere Sicherheit die Politik Unternehmen und Privathaushalten in die Verlässlichkeit eines solchen finanzpolitischen Kurswechsels vermitteln kann. Dessen Voraussetzung ist und bleibt die Konsequenz der Durchführung. Nur so kann das Ziel erreicht werden, die Staatsquote in überschaubarer Zeit wieder auf eine marktwirtschaftskonforme Größenordnung von deutlich unter 40 Prozent zurückzuführen. Ein Zeitrahmen hierfür von fünf Jahren ist ehrgeizig, gleichwohl realistisch.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wäre es am besten, wenn sich die Politik noch nicht auf eine Mehrwertsteuererhöhung dieses Ausmaßes festlegen, sondern zunächst die weitere konjunkturelle Entwicklung und vor allem die der Steuereinnahmen abwarten würde. Die im Kern richtige Senkung der Arbeitskosten darf in ihrer beschäftigungspolitischen Wirksamkeit nicht durch die Mehrwertsteuererhöhung entwertet werden.

#### **Artikel 4: Änderung des Versicherungsteuergesetzes**

Auf die geplante Anhebung der Versicherungsteuer sollte im Hinblick auf die damit verbundenen negativen gesamtwirtschaftlichen Effekte für die Wirtschaft, die Verbraucher sowie die öffentlichen Haushalte verzichtet werden.

Das von der Bundesregierung erwartete Mehraufkommen von rund 1,6 Mrd. € jährlich wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht realisiert werden. Nach einem Gutachten von Prof. Thomas Straubhaar, Direktor des Hamburgischen Weltwirtschafts-Instituts (HWWI), führt die Steuererhöhung aufgrund negativer Nachfrage-, Wachstums- und Beschäftigungseffekte sowie Ausweichreaktionen der Versicherungskunden und Abwanderung von Versicherungsgeschäft zu ausländischen Versicherern (Erosion der Steuerbasis) bereits im zweiten Jahr zu nachhaltigen Mindereinnahmen im Vergleich zum heutigen Niveau. Konkret wird für den Fall einer Erhöhung der Versicherungsteuer auf 19% ein Rückgang der Einnahmen aus der Versicherungsteuer um 530 Mio. € jährlich vorausgesagt (das Gutachten ist im Internet unter [www.hwwi.org](http://www.hwwi.org) sowie [www.gdv.de](http://www.gdv.de) erhältlich).

Nach den Feststellungen des HWWI wird die geplante Erhöhung der Versicherungsteuer zum Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit deutscher Versicherer führen und damit bestehende Arbeitsplätze innerhalb der Versicherungswirtschaft gefährden, da der deutsche Versicherungsteuersatz seiner Höhe nach bereits heute in der Spitzengruppe innerhalb der EU-Staaten positioniert ist. Lediglich zwei EU-Staaten besteuern Versicherungsschutz noch stärker, während in elf EU-Staaten keinerlei Versicherungsteuern existieren.

Die in Folge der Verteuerung von Versicherungsschutz steigenden Produktionskosten für gewerbliche Versicherungsnehmer werden vor allem kleinere und mittlere Unternehmen der gesamten Wirtschaft treffen. Insbesondere ist damit zu rechnen, dass unsichere und risikobehaftete Investitionen in neue Technologien, Produkte und Märkte sowie in Forschung und Entwicklung unterbleiben. Dies hätte erneut negative Folgen für das Wirtschaftswachstum, die Wachstumsdynamik und die Beschäftigung.

Verstärkt werden diese negativen Auswirkungen einer erneuten Versicherungsteuererhöhung (seit 1989 wäre dies bereits die sechste Anhebung in Folge) noch durch die Tatsache, dass in den Endpreisen nahezu aller Produkte und Dienstleistungen auch Kosten für Versicherungsschutz enthalten sind. Da die Versicherungsteuer im Gegensatz zur Umsatzsteuer im gewerblichen Bereich nicht als Vorsteuer abziehbar ist, entsteht eine Steuerekumulation aus Versicherungsteuer und Umsatzsteuer über die einzelnen Produktionsstufen der Wertschöpfungskette (sog. Kaskadeneffekt), die Versicherungsschutz gegenüber umsatzsteuerpflichtigen Leistungen erheblich diskriminiert. Bei gleichzeitiger Anhebung von Versicherungsteuer und Umsatzsteuer um 3 % käme es bereits bei einstufiger Produktion zu einer Erhöhung der in Endpreisen enthaltenen Steuerbelastung für Versicherungsschutz auf rund 41,6% (bei 100 Versicherungsschutz: 19 Versicherungsteuer + 22,6 Umsatzsteuer (19% von 119)).

Sollte der Gesetzgeber trotzdem die Versicherungsteuer im Gleichklang mit der Umsatzsteuer anheben, gibt er zu erkennen, dass er die Versicherungsteuer als eine Art Umsatzsteuer ansieht. Dann wäre es aber erforderlich, im Bereich der Wirtschaft den Abzug der gezahlten Versicherungsteuer als Vorsteuer zuzulassen.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht besteht ein unauflösbarer Widerspruch zwischen dem fiskalischen Zweck einer Anhebung der Versicherungsteuer einerseits und den negativen Lenkungseffekten ande-

rerseits. Eine Erhöhung der Versicherungsteuer würde auf die Dominanz rein fiskalischer Interessen ohne Rücksicht auf offensichtliche zahlreiche negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen hinweisen. Eine solche kurzfristige Fiskalpolitik ist angesichts der aktuellen wirtschaftspolitischen Lage derzeit nicht angebracht.

#### Besondere Aspekte zur Unfallversicherung mit Prämienrückgewähr:

Dem bisherigen Versicherungsteuersatz für die UBR-Versicherung in § 6 Abs. 2 Nr. 6 VersStG liegt die Annahme aus dem Jahr 1988 zugrunde, dass der gem. § 4 Nr. 5 VersStG versicherungsteuerfreie Sparanteil der UBR-Prämie durchschnittlich 80 % der Gesamtprämie ausmacht; der verbleibende rechnerische Unfallanteil wird mit Versicherungsteuer belegt. Das 80:20-Verhältnis entsprach dem im Jahr 1988 durchschnittlichen UBR-Bestandsvertrag mit den Eckdaten Kalkulationszins 3,5 % und Vertragslaufzeit 20 Jahre. Diese Eckdaten haben sich seit 1988 aber deutlich verschoben, zum einen haben sich aufgrund der demographiebedingten Zunahme des Seniorengeschäfts die durchschnittlichen Vertragslaufzeiten reduziert (heute im Schnitt 17 Jahre), zum anderen ist der Kalkulationszins gesunken (zum 1. Januar 2007 wird der Höchstrechnungszins gem. DeckungsrückstellungsVO auf 2,25 % abgesenkt). Für den durchschnittlichen UBR-Vertrag ist heute daher von einem 86:14 Verhältnis zwischen Spar- und Unfallanteil auszugehen.

Vor diesem Hintergrund ist zumindest die Beibehaltung des bisherigen Steuersatzes von 3,2 % solange angezeigt, wie durch Erhöhungen des allgemeinen Satzes die sachgerechte anteilige Besteuerung nicht unterschritten wird. Die Beibehaltung des bisherigen Mischsatzes von 3,2% entspräche bei einem auf 19% erhöhten Steuersatz einem Unfallanteil von 17 %, der damit immer noch spürbar über den zu erwartenden 14 % Unfallanteil liegt. Eine Erhöhung auf 3,8 % hätte demgegenüber die Konsequenz, dass entgegen § 4 Nr. 5 VersStG systematisch Sparanteile besteuert würden. Die Steuererhöhung trifft den Versicherten auch voll; eine Versicherungsteuererhöhung kann nicht durch wettbewerbsbedingte Preisenkungen und damit zu Lasten der Versicherer kompensiert werden, weil mit der Steuererhöhung die Beitragsrückzahlung sinkt, die nur den gezahlten Beitrag ohne Versicherungsteuer betrifft.

#### Besondere Aspekte zur Seeschiffskaskoversicherung:

Die geplante Anhebung der Versicherungsteuer für die Seeschiffskaskoversicherung von 2% auf 3% bedeutet nicht nur eine Erhöhung der Steuer um 50%, sondern in einem europäischen Umfeld, das - bis auf Italien und Island - keine Versicherungsteuer für den Kaskobereich kennt, eine dramatische Wettbewerbsverschlechterung. Island hat im internationalen Vergleich als Versicherungsmarkt keine Bedeutung. Italien reduziert die Versicherungsteuer für Schiffe unter italienischer Flagge auf 0,05 %.

Alle international bedeutenden Versicherungsmärkte kennen keine Versicherungsteuer für die Seekaskoversicherung. Es wäre deshalb gerechtfertigt, entsprechend der seit 1995 geltenden Befreiung der internationalen Transporte bei der Transportwarenversicherung, auch die Seeschifffahrt aus Wettbewerbsgründen aus der Versicherungsteuer herauszunehmen.

Auf der Dritten Nationalen Maritimen Konferenz in Lübeck 2003 hat die Bundesregierung die wesentlichen Grundlagen der Schifffahrtspolitik in Abstimmung mit anderen Beteiligten des Maritimen Bündnisses (Küstenländer, Verband Deutscher Reeder, Ver.di) langfristig definiert. Dazu gehört die Erhaltung der Tonnagesteuer, die Verstärkung von Ausbildung und Beschäftigung und die Rückflaggung von mehr als 100 Schiffen unter die deutsche Flagge. Eine Versicherungsteuererhöhung bedeutet für die Reeder, die ihre Schiffe wieder zurückgeflaggt haben, oder dies bis Ende 2007 noch beabsichtigen, eine Verschlechterung der Rahmenbedingungen, die zu Lasten der Attraktivität des Standortes geht und sich

ggf. kontraproduktiv auf deren Entscheidung, weitere Schiffe zurückzuflaggen, auswirken könnte. Diese Verschlechterung des Schifffahrtsstandorts Deutschland würde sich damit negativ auf das für den Fiskus ertragbringende Modell der Tonnagesteuer auswirken und ist deshalb unverständlich.

Die Sparte Kaskoversicherung war in den letzten zehn Jahren für den deutschen Versicherungsmarkt nicht profitabel. Mit einer Erhöhung der Steuer um 50 Prozent erhöht sich der Wettbewerbsnachteil proportional, so dass eine zunehmend existenzielle Bedrohung für dieses Segment des deutschen Versicherungsgeschäftes entsteht.

#### **Artikel 4a: Änderung des Feuerschutzsteuergesetzes (Vorschlag des Bundesrates)**

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 vorgeschlagen, zu Beginn nächsten Jahres neben der Versicherungsteuer auch noch die Feuerschutzsteuer anzuheben. Der Feuerschutzsteuersatz soll um 2 Prozentpunkte von 8 auf 10 Prozent steigen. Dieser Vorschlag sollte keinesfalls verwirklicht werden.

Der Feuerschutzsteuer unterliegen Feuerversicherungen, Feuer-Betriebsunterbrechungsversicherungen, verbundene Gebäudeversicherungen und verbundene Hausratversicherungen mit Abdeckung der Feuergefahr. Die Steuer wird zusätzlich zur Versicherungsteuer erhoben. Würden die Pläne umgesetzt, würden Feuerversicherungen und Feuer-Betriebsunterbrechungsversicherungen mit Versicherung- und Feuerschutzsteuer in Höhe von zusammen 26,7 Prozent belastet. Derzeit liegt die Belastung bei 20,7 Prozent, d.h. die Steuerbelastung steigt um 30 Prozent.<sup>1</sup> Bereits jetzt liegt die Steuerbelastung für Feuerversicherungen im internationalen Vergleich an der Spitze. Ähnliches würde für die Gebäude- und Hausratversicherungen gelten. Eine derartige Steuererhöhung wäre maßlos überzogen und würde den Wirtschaftsstandort Deutschland beschädigen.

Die für die Versicherungsteuer geltenden Effekte (vgl. vorstehende Ausführungen zu Artikel 4 des Haushaltsbegleitgesetzes) würden sich bei einer gleichzeitigen Anhebung der Feuerschutzsteuer noch verschärfen.

#### **Artikel 6, Nr. 2 und Nr. 4: Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung**

Die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um zwei Prozentpunkte zum 1. Januar 2007 ist zu begrüßen. Dieser Schritt wird aber nicht mit den erforderlichen weiteren Strukturreformen verbunden, um die im Bereich der Arbeitslosenversicherung vorhandenen Ausgabensenkungspotenziale auszuschöpfen. Damit ist nicht gewährleistet, dass die Bundesagentur für Arbeit (BA) im kommenden Jahr mit den ihr dann zur Verfügung stehenden Mitteln auskommen kann. Die BA kann aufgrund ihres neuen Steuerungssystems nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit bis 2007 – vorbehaltlich der Mehrausgaben aufgrund des 5. Änderungsgesetzes zum SGB III (im Wesentlichen: Verlängerung der „Ich-AG-Förderung“, spezieller Förderinstrumente für ältere Arbeitnehmer und der so genannten 58er-Regelung

<sup>1</sup> Diese Werte errechnen sich wie folgt:

Gegenwärtig sind Feuerversicherungen und Feuer-Betriebsunterbrechungsversicherungen mit Versicherungsteuer in Höhe von 11 Prozent und mit Feuerschutzsteuer in Höhe von 8 Prozent belastet. Basis der Prozentsätze bildet dabei nach dem Gesetz für beide Steuern die Prämie einschließlich Feuerschutzsteuer, aber ohne Versicherungsteuer. Bezogen auf die Nettoprämie ohne Feuerschutzsteuer (z.B.  $100 - 8 = 92$ ) beträgt die Steuerbelastung ( $11 + 8 = 19$ ) 20,7 Prozent.

Bei Umsetzung der Pläne von Bundesregierung und Bundesrat zur Anhebung der Versicherung- und Feuerschutzsteuer würde sich die Steuerbelastung ( $14 + 10 = 24$ ) auf 26,7 Prozent der Prämie ohne Feuerschutzsteuer ( $100 - 10 = 90$ ) erhöhen.

zum erleichterten Arbeitslosengeldbezug für Ältere) – ein Potenzial zur Senkung der Beiträge von allenfalls 0,75 Prozentpunkten erreichen. Da das Aufkommen eines Umsatzsteuerpunktes in 2007 (knapp 6,5 Mrd. Euro) zudem weniger als einen Beitragssatzpunkt zur Arbeitslosenversicherung (7,2 Mrd. Euro) ausmacht, besteht eine erhebliche Finanzierungslücke, die sich hinsichtlich der sonstigen neu geschaffenen Ausgaberrisiken mittlerweile auf über 3 Mrd. Euro in 2007 auftürmt.

Das Haushaltsbegleitgesetz versäumt zudem in seiner Entwurfsfassung, hinsichtlich des Aussteuerungsbetrages zu einer sinnvollen Lösung zu gelangen. Durch die Einspeisung eines Teils der zusätzlichen Einnahmen aus der Umsatzsteuererhöhung in den Haushalt der BA fließen der Bundesagentur ab dem 1. Januar 2007 jährlich weit mehr Steuermittel zu, als sie systemwidrig an den Bund für den Aussteuerungsbetrag zahlen muss. Deshalb sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Chance genutzt werden, den Aussteuerungsbetrag durch Verrechnung mit der zufließenden Umsatzsteuer abzuschaftern.

Der den Aussteuerungsbetrag überschießende Umsatzsteueranteil sollte dazu genutzt werden, die BA in den Folgejahren von versicherungsfremden Ausgaben zu entlasten (z. B. Nachholen des Hauptschulabschlusses, Reha-Maßnahmen für Jugendliche, die noch nie Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt haben) und so zu einer klaren Trennung von gesamtgesellschaftlichen und Versicherungsaufgaben beizutragen. Weil die dazu erforderlichen Steuermittel ohnehin eingeplant sind (nämlich als Zuschuss zur Beitragssatzsenkung), besteht nunmehr das vielleicht einmalige Zeitfenster für die systemgerechte Zuordnung von Steuerfinanzierung zu gesamtgesellschaftlichen und Beitragsfinanzierung zu versicherungstypischen Aufgaben.

#### **Artikel 6, Nr. 5: Umwandlung des Defizitzuschusses an die Bundesagentur für Arbeit in Darlehen**

Die Umwandlung des Bundeszuschusses in ein Darlehen an die BA birgt erhebliche Gefahrenpotenziale: Sie schwächt das Interesse der Bundesregierung, darauf Einfluss zu nehmen, dass die BA die Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik konsequent und sparsam nur nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit verausgabt werden. Schließlich wäre der Bund ja „nur noch“ mit einem Darlehen im Obligo und nicht mehr mit einem verlorenen Zuschuss. Aus diesem Grund könnte der Bund auch verleitet sein, weitere versicherungsfremde Aufgaben in die BA hineinzusteuern. Überdies birgt das Darlehen die Gefahr einer Rolle rückwärts in die alte Ausgabenpolitik bei der Arbeitsförderung, weil die Versuchung steigt, mehr Geld für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auszugeben und dazu einen Wechsel auf die Zukunft auszustellen. Im Ergebnis könnte dies wieder zu einem Dammbbruch bei den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik führen.

#### **Artikel 8: Änderung der Arbeitsentgeltverordnung**

Die Begrenzung bzw. Abschaffung der Sozialversicherungsbeitragsfreiheit von Sonntags-, Feiertags- und Nachtzuschlägen wäre nur dann vertretbar, wenn zum einen die damit verbundenen Beitragsmehreinnahmen vollständig im Interesse der Beitragszahler und nicht zur Konsolidierung des Bundeshaushalts eingesetzt werden und zum anderen keine zusätzliche Bürokratie für die Entgeltabrechnung der Betriebe geschaffen wird. Beide Bedingungen sind jedoch mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht erfüllt. Daher lehnen wir die Änderung ab.

### **Artikel 9, Nr. 1: Streichung der Zuweisungen an die gesetzliche Krankenversicherung**

Durch die vorgesehene schrittweise Streichung des Bundeszuschusses würde die Fehlfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung wieder zunehmen. Zudem würden Versicherte und Betriebe stärker mit Beiträgen belastet und die Lohnzusatzkosten damit weiter in die Höhe getrieben. Deshalb sollte es bei der mit dem Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung eingeführten sachgerechten Finanzierung versicherungsfremder Leistungen aus Steuermitteln bleiben.

### **Artikel 9, Nr. 3: Absenkung Beitragsbemessungsgrundlage für die Krankenversicherungsbeiträge von Arbeitslosengeld II-Beziehern**

Die Kürzung des Beitrags des Bundes zur gesetzlichen Krankenversicherung für Empfänger von Arbeitslosengeld II ist verfehlt, weil der Versicherungsbeitrag für diese Personengruppe schon heute nur rund die Hälfte des ausgabendeckenden Betrags von rund 220 Euro für ein Mitglied der gesetzlichen Krankenversicherung beträgt. Erschwerend kommt hinzu, dass damit die erwarteten Beitragsmehreinnahmen für geringfügig Beschäftigte nicht zur Konsolidierung der Krankenversicherung genutzt, sondern zur Entlastung des Bundeshaushaltes verwendet werden sollen.

Mit dieser verfehlten Umleitung von Beitragsmitteln in den Bundeshaushalt ist zudem auch ein gewaltiger Auswuchs an Bürokratie in Form des geplanten Ausgleichssystems zwischen Bundesagentur für Arbeit (BA) und Krankenkassen verbunden, für den Fall, dass die Beitragsmehreinnahmen bei den Krankenkassen um mehr als 10 Mio. Euro geringer ausfallen als prognostiziert (unter 170 Mio. Euro gegenüber prognostizierten 180 Mio. Euro). In diesem Fall gewährt das Haushaltsbegleitgesetz den Krankenkassen einen entsprechenden Ausgleichsanspruch gegen die BA.

Die Absurdität des Manövers würde auf die Spitze getrieben, wenn man versuchte, diesen Ausgleichsanspruch von den Beitragszahlern zur Arbeitslosenversicherung finanzieren zu lassen. Um einen solchen absurden Versuch von vornherein auszuschließen, sollte in der gesetzlichen Regelung ausdrücklich klargestellt werden, dass dieser Ausgleichsanspruch selbstverständlich der BA vom Bund im Rahmen seiner Verantwortung für das Fürsorgesystem Arbeitslosengeld II zu erstatten ist.

### **Artikel 6, Nr. 3 / Artikel 9, Nr. 4 / Artikel 10, Nr. 1-3: Anhebung der Pauschalabgaben für geringfügig Beschäftigte**

Durch die Anhebung der Pauschalabgaben für geringfügig Beschäftigte von 25 auf 30 Prozent verlieren die Minijobs erheblich an Attraktivität; denn Arbeitgeber müssen für einen Minijobber in Zukunft rund 9,5 Prozentpunkte höhere Sozialbeiträge abführen als für einen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Dies begünstigt einen Wiederanstieg von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft. Höhere Pauschalabgaben konterkarieren ferner das erklärte Ziel der Bundesregierung, den Faktor Arbeit zu entlasten und die Beschäftigungspotentiale im Niedriglohnbereich besser auszuschöpfen.

Fragwürdig ist zudem, dass Arbeitgeber für Minijobber einen pauschalen Krankenversicherungsbeitragssatz von 13 Prozent zahlen müssen, obwohl der Beitragssatz der günstigsten bundesweit wählbaren Krankenkasse etwas niedriger liegt.

Weiterhin geht von dem Gesetzentwurf eine verzerrende Wirkung aus, weil geringfügig Beschäftigte in Privathaushalten von der Abgabenerhöhung verschont werden. Damit entstehen erhebliche Nachteile

für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in der Wirtschaft, die sich einer deutlich höheren Abgabenbelastung gegenübersehen.

Außerdem bestehen verfassungsrechtliche Bedenken, weil die Erhöhung von Sozialbeiträgen mit dem ausdrücklichen Ziel erfolgt, dass die „zusätzlichen Einnahmen .... den Bundeshaushalt entlasten“ sollen. Sozialbeiträge dürfen nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben verwendet werden. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 75,108,148) entschieden: „Die Sozialversicherungsbeiträge dienen von vornherein nicht der allgemeinen Mittelbeschaffung des Staates, sondern finden ihren Grund und ihre Grenze in der Finanzierung der Sozialversicherung. Der Gesetzgeber kann sich seine Regelungskompetenz für die Sozialversicherung nicht bedienen, um dadurch Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubringen. Die Finanzmasse der Sozialversicherung ist tatsächlich und rechtlich von den allgemeinen Staatsfinanzen getrennt. Ein Einsatz der Sozialversicherungsbeiträge zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates ist ausgeschlossen.“



**Stellungnahme**

**zum Entwurf eines Haushaltbegleitgesetzes 2006**

**für die**

**Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des**

**Deutschen Bundestages am 4. Mai. 2006**

**für den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages**



## **Stellungnahme zum 2. Teil (Artikel 7 bis 11 zum Entwurf HBeglG 2006)**

### **Artikel 7**

Die **Änderung des § 71 a SGB IV** ist eine redaktionelle Folge der Aufhebung des § 365 SGB III durch Art. 6 HBeglG 2006. Eine Bewertung an dieser Stelle ist deshalb entbehrlich.

### **Artikel 8**

Die Neufassung der Arbeitsentgeltverordnung unterwirft künftig Sonn-, Feiertags- und Nachzuschläge der Sozialversicherungspflicht, sofern der Grundlohn mehr als 25 € pro Stunde beträgt.

Statistiken zur Häufigkeit von Sonn-, Feiertags- und Nachtarbeit in Abhängigkeit zum Stundenlohn liegen der BA nicht vor. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der BA erwartet jedoch, dass diese Regelung keine nennenswerten Mehreinnahmen für die Sozialversicherungssysteme bringen wird. Ein Grundlohn von 25 € pro Std. bedeutet bei Vollzeitbeschäftigung von 38 / 40 Wochenstunden ein Monatseinkommen ohne Zuschläge von 4113 € / 4330 €. Dieser Betrag liegt bereits über der Beitragsbemessungsgrenze in der Krankenversicherung, so dass etwaige Zuschläge nicht mehr zu einer Erhöhung der KV-Beiträge führen.

Die BA schließt sich der Auffassung ihres Institutes an.

### **Artikel 9, 10**

Die geplante Regelung des § 232 a Abs. 1 Nr. 2 (Art. 9 Ziff. 3 HBeglG) sieht vor, dass die Krankenkassen einen entsprechenden Ausgleichsanspruch gegen die Bundesagentur für Arbeit haben, wenn ihre Beitragsmehreinnahmen aus der Neuregelung unter 170 Mill. Euro bleiben.

Es ist kein Grund ersichtlich – und auch dem Besonderen Teil der Gesetzesbegründung zu dieser vorgesehenen Rechtsänderung nicht zu entnehmen – warum die Gemeinschaft der Beitragszahler das Ausfallrisiko für die vorgesehene Beitragsverbesserung der Krankenkassen übernehmen soll.

Der Bund ist Kostenträger des SGB II und damit Nutznießer der Einsparungen aus der Absenkung der Krankenversicherungsbeiträge für die Bezieher von Alg II. Der Bund muss demnach auch für Veränderungen seiner Finanzbeziehungen mit den Krankenkassen in diesem Kontext die Finanzverantwortung übernehmen.

Durch die Erhöhung der pauschalen Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung um 5%-Punkte erhöhen sich die Arbeitskosten der Unternehmen mit Mini-Job-Beschäftigten. Tendenziell ist bei steigenden Arbeitskosten mit einem Rückgang der Arbeitskräftenachfrage in diesem Segment zu rechnen. Ob ein Rückgang der Beschäftigung tatsächlich eintritt und in welchem Umfang, hängt von der Elastizität der Nachfrage und möglichen Ausweichreaktionen ab. Im übrigen wird dazu auf die zu dieser Anhörung formulierte Stellungnahme des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der BA verwiesen.

## **Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006 (Haushaltsbegleitgesetz – HbeglG 2006)“, Bundestags-Drucksache 16/752**

Die folgende Stellungnahme konzentriert sich auf drei Aspekte des Gesetzentwurfes mit direkten oder indirekten Auswirkungen auf die gesetzliche Krankenversicherung (GKV):

1. Absenkung der pauschalen Zuweisungen des Bundes an die GKV auf 1,5 Mrd. Euro 2007 und danach auf null Euro,
2. Anhebung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes zum 1. Januar 2007 von 16 % auf 19 %,
3. Neuregelungen bestimmter Beitragsmodalitäten, insbesondere
  - Anhebung des Pauschalbeitragsatzes für geringfügig Beschäftigte von derzeit 25 % auf 30 %,
  - Herabsetzung der Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung für Bezieher von Arbeitslosengeld II.

zu 1.:

Leistungen im Zusammenhang mit Schwanger- und Mutterschaft (i.W. Mutterschaftsgeld, Krankengeld bei Erkrankung eines Kindes und die beitragsfreie Versicherung während der Elternzeit) werden zwar von den Krankenkassen gewährt, dienen aber nicht dem eigentlichen Versicherungszweck, Leistungen bei Krankheit zu gewähren und Krankheitsvorsorge zu betreiben; sie sind deshalb ihrem Wesen nach gesamtgesellschaftliche (familienpolitische) Aufgaben, die insoweit als Auftragsleistungen der Krankenkassen angesehen werden können. Nicht zuletzt im Hinblick auf die allseits angestrebte Senkung der Lohnnebenkosten ist die sachgerechte Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen der Sozialversicherungen ein Ziel, das sich in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft seit langem breiter Zustimmung erfreut (vgl. etwa das Jahresgutachten 2005/06 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in dem den versicherungsfremden Leistungen in den Sozialversicherungen im Kapitel „Umfinanzierungsoptionen in der Sozialversicherung“ ein eigener Abschnitt gewidmet ist).

Der mit dem GKV-Modernisierungsgesetz vom 14.11.2003 – im Konsens zwischen der damaligen rot-grünen Bundesregierung und den Unionsparteien – ab 2004 in drei Schritten eingeführte pauschale Bundeszuschuss von 4,2 Mrd. Euro zur Abgeltung versicherungsfremder Leistungen in der GKV war somit im Grundsatz sachgerecht und überfällig. Die nunmehr – nicht einmal drei Jahre später – vorgesehene Umkehrung dieser Maßnahme steht hierzu in diametralem Gegensatz; sie beschert der GKV Mindereinnahmen von 2,7 Mrd. Euro 2007 bzw. 4,2 Mrd. Euro in den Folgejahren. Dies entspricht einem Anstieg des durchschnittlichen GKV-Beitragsatzes um knapp 0,3 (2007) bzw. gut 0,4 (ab 2008) Prozentpunkte.

Es entbehrt nicht einer besonderen Pikanterie, dass aktuell – im Hinblick auf die anstehende Reform der GKV-Finanzierungsstrukturen – nicht zuletzt unter Vertretern der Koalitionsparteien eine lebhafte Diskussion über eine verstärkte Steuerfinanzierung der GKV geführt wird, um die Lohnnebenkosten zu senken, eine gerechtere Finanzierungsbeteiligung aller Bürger zu erreichen und die Finanzierungsgrundlagen der GKV nachhaltig zu stabilisieren. Vor dem Hintergrund der im Haushaltsbegleitgesetz 2006 vorgesehenen Absenkung und Einstellung der sachgerechten Steuerfinanzierung versicherungsfremder GKV-Leistungen mit einem vergleichsweise geringen Gesamtvolumen von 4,2 Mrd. Euro können derartige Reformüberlegungen nur als nachgerade abenteuerlich eingestuft werden.

zu 2.:

Die Heraufsetzung der Umsatzsteuer um 3 Prozentpunkte belastet die GKV – insbesondere aufgrund höherer Arzneimittelausgaben – ab 2007 um rund 800 Mio. Euro pro Jahr, also um rund 0,1 Beitragssatzpunkte. Damit bedeutet diese Maßnahme eine Entlastung des Bundeshaushaltes zu Lasten der GKV-Beitragszahler, bzw. die mit der geplanten Umsatzsteuererhöhung u.a. verknüpfte Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung wird damit zum Teil durch eine direkte Beitragssatzsteigerung in der GKV finanziert.

Zur Entlastung der Beitragszahler und der Lohnnebenkosten wäre es demgegenüber sachgerecht, von der seit 1993 – basierend auf der Richtlinie 92/77/EWG vom 19.10.1992 zur Harmonisierung der Mehrwertsteuersätze in der EU – bestehenden Möglichkeit Gebrauch zu machen, Arzneimittel – alle oder zumindest die in der GKV erstattungsfähigen – mit einem ermäßigten Mehrwertsteuersatz zu belegen, wie dies 13 von 15 „Altländern“ der EU-Mitgliedstaaten (mit den beiden Ausnahmen Dänemark und Deutschland) getan haben; in vier EU-Mitgliedstaaten (Irland, Österreich, Schweden und Vereinigtes Königreich) wird auf Arzneimittel – zum Teil beschränkt auf erstattungsfähige Arzneimittel – überhaupt keine Umsatzsteuer erhoben.

zu 3.:

Die Absenkung des Krankenversicherungsbeitrags für Bezieher von Arbeitslosengeld II bei gleichzeitiger Anhebung des (vom Arbeitgeber zu entrichtenden) Pauschalbeitragssatzes für geringfügig Beschäftigte hat für die GKV insgesamt per Saldo zwar keine direkten Finanzwirkungen, greift jedoch in das Wettbewerbsgefüge der GKV ein, indem Krankenkassen mit besonders hohen Anteilen von ALG II-Beziehern unter ihren Mitgliedern – aufgrund unterschiedlicher Zufluss- und Verteilungsmodalitäten der jeweiligen Beitragszahlungen – in ihrer relativen Beitragssatzposition überproportional belastet werden. Die spezifische, wettbewerbliche Ausrichtung der GKV findet bei dieser neuesten Variante des „Verschiebebahnhoofs“ – einmal mehr – keinerlei Beachtung.

Fazit:

Die GKV-relevanten Maßnahmen des Gesetzentwurfs zum Haushaltsbegleitgesetz 2006 stehen in unverbrüchlicher Tradition einer langjährigen „Politik der Verschiebebahnhöfe“, mit der die kurzfristige Sanierung der öffentlichen Hand und anderer Sozialversicherungszweige zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherung und ihrer Beitragszahler erfolgt. Der nicht zuletzt aus beschäftigungspolitischen Gründen allseits lautstark beklagte Anstieg der GKV-Beitragssätze hat entgegen zum Teil noch immer verbreiteten Einschätzungen zum weitaus geringsten Anteil ausgabenseitige Ursachen („Kostenexplosion“), sondern ist maßgeblich einer anhaltenden Erosion auf der Einnahmenseite geschuldet. Ein wesentlicher Teil hiervon ist unmittelbar auf politische Entscheidungen zurückzuführen, deren Finanzwirkungen sich allein im Zeitraum von 1995 bis 2005 – also ohne die bevorstehenden Konsequenzen des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 – bereits auf fast 0,8 Beitragssatzpunkte summieren. Nun kommen noch einmal knapp 0,4 (2007) bzw. gut 0,5 (ab 2008) Beitragssatzpunkte hinzu, wobei die Verantwortung für steigende Beitragssätze in aller Regel den GKV-Akteuren zugewiesen wird, die angeblich „ihre Hausaufgaben“ nicht machen. Nachhaltigen Schaden nimmt dabei letztlich vor allem das System der sozialen Krankenversicherung, das von Kritikern angesichts ständig steigender Beitragssätze immer leichter als marode und grundsätzlich zukunftsunfähig abgestempelt werden kann. Insofern reichen die GKV-schädlichen Auswirkungen des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 über seine unmittelbaren Finanzwirkungen weit hinaus.

IAB – FB10

## **Stellungnahme**

**zum**

**Entwurf eines Haushaltbegleitgesetzes 2006**

**für die**

**Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses**

**4. Mai 2006**

**BT-Drucksachen 16/752**

### Vorbemerkung

Die nachfolgende Stellungnahme äußert sich zu den möglichen Auswirkungen der Erhöhung der SV-Abgaben auf Mini- und Midi-Jobs und zu der partiellen Aufhebung der SV-beitragsfreiheit für Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschläge. <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Die Stellungnahme wurde verfasst von Helmut Rudolph.

## Stellungnahme zum Entwurf HBegIG 2006

### Artikel 6, 9 und 10

#### Erhöhung der pauschalen Arbeitgeberbeiträge für Mini-Jobs

Durch die Erhöhung der pauschalen Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung um 5%-Punkte erhöhen sich die Arbeitskosten der Unternehmen mit Mini-Job-Beschäftigten. Tendenziell ist bei steigenden Arbeitskosten mit einem Rückgang der Arbeitskräftenachfrage in diesem Segment zu rechnen. Ob ein Rückgang der Beschäftigung tatsächlich eintritt und in welchem Umfang, hängt von der Elastizität der Nachfrage und möglichen Ausweichreaktionen ab.

Die Änderungen der gesetzlichen Grundlagen für geringfügige Beschäftigung haben 1999 und 2003 zu deutlichen Veränderungen der Beschäftigungsstrukturen und des Beschäftigungsumfangs geführt. Daraus kann man auf eine elastische Reaktion der Beschäftigung in diesem Segment schließen.

Die Gesetzesänderung 1999 enthielt die volle Einbeziehung von Mini-Jobs in Nebentätigkeit in die Sozialversicherung (Zusammenrechnung für die Berechnung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Beiträge zur Sozialversicherung). Insgesamt veränderte sich das Niveau der Mini-Job-Beschäftigung 1999 kaum. Jedoch wurden Nebenbeschäftigte durch ausschließlich geringfügig Beschäftigte ersetzt.

Durch die Neuregelung der Mini-Jobs ab April 2003<sup>2</sup> wurde die Verdienstgrenze für Mini-Jobs von 325 € auf 400 € pro Monat heraufgesetzt und die Begrenzung auf höchstens 15 Arbeitsstunden pro Woche aufgehoben. Ein Mini-Job als Nebenbeschäftigung zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung wurde für Arbeitnehmer wieder versicherungsfrei<sup>3</sup>. Die pauschalen Arbeitgeberbeiträge zur Kranken- und Rentenversicherung erhöhten sich von 22 Prozent auf 23 Prozent. Der Steuersatz für eine Pauschalbesteuerung wurde von 20% auf 2% abgesenkt. Anmeldung, Beitragszahlung und Besteuerung finden seither vereinfacht über die Mini-Job-Zentrale der Knappschaft statt.

Die Reform bewirkte anscheinend ein wahres Beschäftigungswunder bei den Mini-Jobs. Innerhalb eines Jahres stieg die Zahl der Beschäftigten, die ausschließlich einen Mini-Job ausübten, um fast 600.000 an. Vor allem wuchs die Zahl der Mini-Jobs in Nebenbeschäftigten um schätzungsweise 850.000 – bei weiterhin abnehmender sozialversicherter Beschäftigung.

Bei anhaltendem Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zwischen Juni 2004 und Juni 2005 (um – 346.000, - 1,3%, vorläufige Zahlen der BA-Statistik) ging die Zahl der Mini-Jobs von ausschließlich geringfügig Beschäftigten leicht zurück (-56.000 / -1,2%). Dagegen stieg die Zahl der Mini-Jobs in Nebenbeschäftigung weiter (+82.000 / +4,9%) an.

Eindeutig lassen sich bei der bisher geltenden Regelung Anreize für Arbeitnehmer feststellen, Mini-Jobs in Nebenbeschäftigung anzunehmen. Sie können durch niedrigere Pauschalbesteuerung und Wegfall der anteiligen SV-Beiträge ihr Nettoeinkommen in Mini-Jobs stärker verbessern, als z.B. Überstunden zu leisten. Auch für Betriebe ist es kostengünstiger, Mini-Jobber statt Überstunden oder gezielt nach Bedarf einzusetzen.

Darüber hinaus dürfte der Wegfall der Begrenzung auf 15 Arbeitsstunden pro Woche und die dadurch höhere Flexibilität in Verbindung mit den Vereinfachungen bei der Anmeldung und Abrechnung über die Mini-Job-Zentrale die Entwicklung begünstigt haben.

---

<sup>2</sup> Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002.

<sup>3</sup> In der Reform von 1999 hatte der Gesetzgeber versucht, die Einkommensgrenze langfristig bei 325€ festzuschreiben. Geringfügige Beschäftigung Nebenbeschäftigung wurde in vollem Umfang versicherungspflichtig.

Durch das HBegIG 2006 werden die Pauschalabgaben der Arbeitgeber von 23% auf 28% des Bruttolohns erhöht. Die Verrechnungsmöglichkeit der Pauschalsteuer von 2% bzw. der Steuerabzug über Lohnsteuerkarte bleiben erhalten.

Kostenbelastungen, die Beschäftigungsreaktionen der Arbeitgeber auslösen, sind dort zu vermuten, wo die Arbeitskosten aus Mini-Jobs einen nennenswerten Teil der Betriebskosten, die Mini-Jobs also einen hohen Teil des Beschäftigungsvolumens ausmachen. Als weitere Reaktionsmöglichkeiten sind vorstellbar

1. die Abwälzung erhöhter Kosten auf die Preise,
2. Produktivitätserhöhung durch Arbeitsverdichtung,
3. Reduzierung der Lohnsätze, z.B. bei Neueinstellungen oder durch Aussetzen von Lohnerhöhungen)
4. Umwandlungen von Mini-Jobs in Midi-Jobs.

Durch die Erhöhung der Pauschalabgaben bei Mini-Jobs entstehen für Arbeitgeber Anreize, verstärkt Beschäftigte auf Midi-Jobs einzusetzen. Der Abgabensatz der Arbeitgeber verringert sich künftig von 28% auf knapp 22% bei Überschreiten der 400€-Grenze. Die Pauschalbesteuerung entfällt, Lohnsteuer fällt bis 800€ nur in den Steuerklassen V und VI an. Allerdings führt die durch das HBegIG 2006 geänderte Gleitzoneformel im unteren Bereich der Gleitzone zu einer Verdoppelung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung. Der durch die Einführung der Midi-Jobs abgemilderte Sprung in der Abgabenbelastung der Arbeitnehmer bei Überschreiten der 400 €-Grenze wird wieder verschärft.

Das heißt, die Verminderung der Attraktivität von Mini-Jobs durch die Erhöhung der Pauschalabgabe und die damit verbundene relative Senkung der Opportunitätskosten für Arbeitgeber bei dem „Kombilohn-Modell“ Midi-Job wird gleichzeitig durch die Verringerung der Einkommensvorteile für Arbeitnehmer in Midi-Jobs wieder gedämpft.

Mit einer Dämpfung der Nachfrage nach Mini-Jobs durch die Erhöhung der Pauschalabgaben ist zu rechnen. Angesichts des hohen Interesses an Mini-Jobs von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und den Reaktionsmöglichkeiten in Lohn- und Kostengestaltung bei Mini-Jobs und der Möglichkeiten zur Umwandlung z.B. in Midi-Jobs werden vom IAB eher geringe Reaktionen beim Beschäftigungsvolumen insgesamt und bei den Mini-Jobs selber erwartet. Dort, wo einzelne Mini-Job-Beschäftigte eingesetzt werden, wird kaum eine Nachfragereaktion eintreten. In Wirtschaftszweigen, die in großem Umfang auf Mini-Job-Beschäftigung orientiert sind, werden die Reaktionen heftiger sein.

### **Artikel 8: Arbeitsentgeltverordnung**

Die Neufassung der Arbeitsentgeltverordnung unterwirft künftig Sonn-, Feiertags- und Nachzuschläge der Sozialversicherungspflicht, sofern der Grundlohn mehr als 25 € pro Stunde beträgt.

Statistiken zur Häufigkeit von Sonn-, Feiertags- und Nachtarbeit in Abhängigkeit vom Stundenlohn liegen dem IAB nicht vor. Das IAB erwartet jedoch, dass diese Regelung keine nennenswerten Mehreinnahmen für die Sozialversicherungssysteme bringen wird. Ein Grundlohn von 25 € pro Std. bedeutet bei Vollzeitbeschäftigung von 35 / 40 Wochenstunden ein Monatseinkommen ohne Zuschläge von 3800 € / 4330 €. Dieser Betrag liegt bereits über der Beitragsbemessungsgrenze in der Krankenversicherung, so dass etwaige Zuschläge nicht mehr zu einer Erhöhung der KV-Beiträge führen.

Außerdem lässt ein Überblick über die Tarifstruktur ausgewählter Branchen erkennen, dass nur die obersten Tarifgruppen einiger Tarifverträge Stundenlöhne über 25 € bieten. Die Änderung dürfte daher nur einige Tarife in Zweigen des Verarbeitenden Gewerbes mit hohem Lohnniveau oder Einzelpersonen mit Leitungsfunktionen betreffen. In den Sozialen Dienstleistungen und den Verkehrsberufen, in denen überdurchschnittlich Sonntags- oder Nachtarbeit anfällt, liegen die Tariflöhne ebenfalls unter der vorgesehenen Grenze.



## **S t e l l u n g n a h m e des dbb zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006 (HBeglG 2006)**

---

### **Art. 1 – Änderung des Bundessonderzahlungsgesetzes (BSZG)**

Die Koalitionsregierung tritt nach eigenem Bekunden mit dem Dreiklang „Reformieren, investieren und Zukunft gestalten“ an. Diese Ziele werden mit der geplanten Halbierung der bereits verkürzten Sonderzahlung in den Jahren 2006 bis 2010 auf 2,5 % der Jahresbezüge (rd. 30 % eines Monatsbezuges) und für Versorgungsempfänger auf 2,085 % der Jahresbezüge (rd. 25 % einer Monatspension) in jeder Hinsicht verfehlt.

Der erneute überproportionale Zugriff auf die Sonderzahlung verstärkt den Einkommensverlust der Bundesbeamten und missachtet den Grundsatz der gleichmäßigen Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst. Zu dieser Einkommenskürzung tritt die alle Bürger belastende deutliche Erhöhung der Mehrwert- und Versicherungssteuer - verbunden mit einer Abschaffung steuerverkürzender Vorschriften - hinzu, welche bei den Beamten nicht mit einer Entlastung bei den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung korrespondiert. Dies beschädigt das Vertrauen der Bundesbeamten in ihren Dienstherrn tiefgreifend und verbaut damit weiteren Reformen jede Vermittelbarkeit.

Der Zugriff auf die Besoldung ist auch nicht gerechtfertigt. Im Gegensatz zu dem tatsächlichen Anstieg der Haushaltsausgaben des Bundes zwischen 2001 und 2005 in anderen Bereichen - so ist z.B. der Anteil der Sozialausgaben von 42 % auf 51,2 % angestiegen - sinken die Personalkosten im gleichen Zeitraum von 11,1 % auf nur noch 10,5 %. Dies wurde bewirkt durch Arbeitszeitverlängerungen in einem Umfang von 6,5 % ohne Besoldungsausgleich, welche zum Abbau von Arbeitsplätzen und damit zu einer erheblichen Arbeitsverdichtung führten. Allein dadurch haben die Bundesbeamten bereits einen erheblichen Anteil an den Sparanstrengungen und damit auch zur Erfüllung der Maastricht-Kriterien geleistet.

Seit mehr als 40 Jahren gehören Sonderzahlungen zum Jahres- und Lebenseinkommen der Bundesbeamten, welche ab dem Jahr 1973 einen vollen Monatsbezug erreichten. Bereits seit 1993 ist das Weihnachtsgeld „eingefroren“ und nimmt nicht mehr an Besoldungsanpassungen teil, was zu einer Abschmelzung auf 84,29 % und in den neuen Bundesländern auf 63,22 % im Jahr 2003 führte. Ab 2004 wurden die Zahlungen auf 60 % bzw. 50 % für Versorgungsempfänger zusammengestrichen. In diese Restbeträge erneut einzugreifen und sie auf 30 % bzw. 25 % für Versorgungsempfänger abzusenken, ist nicht vermittelbar.

Die erneute Kürzung missachtet auch den Anspruch des Beamten auf Anpassung der Besoldung an die allgemeine finanzielle und wirtschaftliche Entwicklung. Gleichzeitig erfolgt eine Benachteiligung der Beamten gegenüber allen anderen Arbeitnehmern.

Beamte erhielten zwischen 1998 und 2005 Besoldungsanpassungen von 12,8 %, während die Gehälter der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes um 13,4 % stiegen und das durchschnittliche Lohn- und Einkommensniveau in der Bundesrepublik Deutschland um 19,5 % anwuchs.

Des Weiteren haben die Bundesbeamten - im Gegensatz zu den Arbeitnehmern - in den letzten Jahren durch permanente sog. Reformmaßnahmen - u.a. Dienstrechtsreform 1997 und Versorgungsreform 1998 Einbußen erlitten, die mittlerweile eine strukturelle Benachteiligung beinhalten. Zudem wird den Bundesbeamten bis heute die Einmalzahlung aus der Einkommensrunde 2005 verweigert.

Besonders hart trifft dies die Beamten der Bundespolizei und Bundeszollverwaltung, die ganz überwiegend dem mittleren Dienst angehören. Ein Bundesbeamter (A 6, verheiratet, 30 Jahre, zwei Kinder), der heute 2.240 € monatliche Dienstbezüge erhält, hat seit dem Jahre 1993 – unter Berücksichtigung des Zugriffs auf Urlaubsgeld und Sonderzahlung – auf ca. 6.200 € Einkommen verzichten müssen. Bei einem Beamten des höheren Dienstes (A 14, Endstufe, ledig) summiert sich der Verlust auf ca. 11.000 €. Bei äußerst vorsichtiger Hochrechnung ist allein dadurch von einer Einsparung für den Bundeshaushalt in einer Größenordnung von über 6 Mrd. € seit 1993 auszugehen.

Wenn nunmehr die Bundesbeamten erneut zu Einsparungen von mehr als 500 Mio. € zu den gesamten Einsparungen im Bundeshaushalt herangezogen werden sollen, ist dies nicht gerechtfertigt und wird als überproportional abgelehnt. Viele Beamte fragen sich deshalb, ob der Dienstherr sich noch an Recht und Gesetz und die Fürsorgepflicht gebunden fühlt.

Dabei hat der dbb mit seinem „Eckpunktepapier“ und „Neue Wege im Öffentlichen Dienst“ konstruktiv und nachhaltig – auch gegen innere Widerstände – eine zukunftsweisende Weiterentwicklung des Beamten-, Besoldungs- und Versorgungsrechtes verfolgt. So wurde u.a. eine stärker an der Leistung orientierte Bezahlung und die Abwendung vom bisher prägenden Senioritätsprinzip vorgeschlagen und ein nach Berufserfahrung gestaffelter Neuzuschnitt der Besoldungstabellen initiiert.

Dieser grundlegende Reformansatz des dbb, der mit der Einkommensrunde 2005 in untrennbarem Zusammenhang steht, ist von der neuen Bundesregierung bislang nicht aufgegriffen worden und wird durch den weiteren Zugriff auf Einkommensbestandteile der Bundesbeamten massiv erschwert, wenn nicht gar verbaut.

### **Art. 5 – Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (BBankG)**

Für die Beschäftigten der Deutschen Bundesbank sind darüber hinaus für die nächsten Jahre noch weitergehende Einbußen vorgesehen. Die bisher in Höhe von 19 % des Grundgehalts gezahlte Bankzulage soll für die Beschäftigten der Zentrale auf 9 % und bei den Hauptverwaltungen auf 5 % abgesenkt werden, während sie bei den Filialen ganz entfallen soll. Diese Reduktion soll durch Verrechnungen mit Einkommensverbesserungen aufgrund linearer Anpassungen, Beförderungen bzw. Höhergruppierungen oder aufgrund Dienstaltersstufenaufstieg erfolgen.

Im Rahmen der Veränderungen der von der Bundesbank zu erfüllenden Aufgaben hatte die Bank eine interne Umstrukturierung bereits eigenverantwortlich eingeleitet. Der daraus resultierende Personalabbau beträgt allein seit Ende 2001 bis heute 25 % und

soll bis Ende 2007 fortgesetzt werden. Die Summe der dadurch seit Beginn der Umstrukturierung bewirkten Einsparungen beläuft sich bereits auf 1/2 Mrd. € - mit weiteren Einsparungen von jährlich 280 Mio. € wird gerechnet.

Sollte die Bankzulage im vorgesehenen Umfang gekürzt bzw. gestrichen werden, würde der künftige Personalabbau und dessen finanzielle Ausgestaltung empfindlich gestört. Da die Deutsche Bundesbank über eigene Personal- und Haushaltshoheit verfügt und sich Einsparungen lediglich mittelbar auf den Bundeshaushalt auswirken, wird die Störung des Personalabbaus durch Einkommenskürzungen im Ergebnis kaum dazu beitragen können, die Maastricht-Defizitgrenze einzuhalten. Vielmehr beeinträchtigt der Zugriff auf die Bankzulage in ihrer Gesamtwirkung das Erreichen des anvisierten Ziels. Bereits aus diesem Grund wird die Notwendigkeit des Zugriffs auf die Bundesbankzulage im Zusammenhang mit dem Haushaltsbegleitgesetz nicht ersichtlich.

Auch inhaltlich sind die beabsichtigten Maßnahmen verfehlt. Die Bankzulage wird seit mehr als 80 Jahren für die Tätigkeit bei der Notenbank - unterschiedslos ob in Zentrale, Hauptverwaltungen oder Filialen – gewährt. Sie dient der Gewinnung hochqualifizierten Personals und zur pauschalen Abgeltung der mit dem Dienst verbundenen besonderen Anforderungen. Sie stellt einen bedeutenden Gehaltsbestandteil und eine unverzichtbare Voraussetzung für wettbewerbsfähige Personalstrukturen und motivierte Mitarbeiter dar. Die finanz- und gesamtpolitisch unabdingbar in höchster Qualität zu erledigenden Aufgaben bei der Bankenaufsicht und der Erfassung und Analyse gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen erlauben auch in Zeiten geänderter Rahmenbedingungen keine weiteren Bezahlungsverschlechterungen bei der Bundesbank. Dies ist umso mehr zu beachten, wenn man berücksichtigt, wie groß der Einkommensrückstand gegenüber den Beschäftigten des privaten Bankensektors ist, welcher bereits heute eine Abwanderung der zur Aufgabenerfüllung dringend benötigten hochqualifizierten Mitarbeiter begünstigt und deren Gewinnung erschwert.

Der geplante Zugriff auf die Bankzulage würde nahezu alle Mitarbeiter – über die Belastungen durch die rasante Umstrukturierung und den damit einhergehenden Verlust individueller Perspektiven und Aufstiegschancen hinaus - in ihren finanziellen Erwartungen schädigen.

Aus Sicht des dbb sollten zumindest einzelne Bestandteile des Art. 5 HBegIG 2006 hinsichtlich ihrer Auswirkungen und unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten überdacht und abgeändert werden:

Durch die vorgesehene Staffelung der Höhe der Bankzulage nach Zentrale (9 %), Hauptverwaltungen (5 %) sowie in den Filialen (vollständiger Wegfall) zerbricht das bisher einheitliche Vergütungs- und Besoldungsgefüge der Deutschen Bundesbank. Damit würde die innerbetrieblich notwendige Flexibilität und Mobilität deutlich beeinträchtigt. Der dbb hält es als motivations- und flexibilitäts-erhaltende Maßnahme für angemessen, auch den Beschäftigten der Filialen zumindest einen Teil der Bankzulage für die Zukunft zu belassen.

Die geplante Regelung, auch bei Beförderungen und Höhergruppierungen die Hälfte des Einkommenszuwachses zur Abschmelzung der Bundesbankzulage zu verwenden, verstößt gegen das Leistungsprinzip und benachteiligt diejenigen, welche sich durch besondere Leistung und Einsatzbereitschaft auszeichnen. Der dbb hält es für sachgerechter, die Abschmelzung nur bei Linearanpassungen und Dienstaltersstufenaufstieg

anzuwenden und damit Höhergruppierungen bzw. Beförderungen von Einkommenseinbußen auszunehmen.

Die Absicht, bei Neueinstellungen die Bundesbankzulage mit In-Kraft-Treten des Gesetzes vollständig abzusenken bzw. ganz entfallen zu lassen, bewirkt weitere Bezah-  
lungsunterschiede in den Betriebsteilen der Deutschen Bundesbank. Zudem sind von der unmittelbaren Absenkung/Streichung auch die vorhandenen Auszubildenden und Beamtenanwärter betroffen. Deren Berufsentscheidung für die Deutsche Bundesbank beruhte jedoch auch auf einer angemessenen und attraktiven Bezahlung. Der dbb regt aus Gerechtigkeitsgründen an, diesem Personenkreis zumindest eine Ausgleichs- bzw. Übergangszulage zu gewähren, welche sich nach der durchschnittlichen Höhe der gewährten Bankzulagen richten sollte.

Die Gesamtheit der Maßnahmen des Art. 5 des Gesetzes verfehlen das Ziel der Sicherung der Verlässlichkeit und Stabilität der Deutschen Bundesbank, sondern erschweren es vielmehr, notwendige Veränderungen auf bestmögliche Weise eigenständig und auch sozialverträglich durchzuführen.

**Deutscher  
Gewerkschaftsbund**

**Bundesvorstand**

Abteilungen  
Wirtschaftspolitik  
Öffentlicher Dienst/Beamte  
Arbeitsmarktpolitik und Internationale Sozialpolitik  
Sozialpolitik  
Struktur- und Umweltpolitik

# **Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)**

**zum Gesetzentwurf der Bundesregierung  
„Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006“  
(Haushaltsbegleitgesetz 2006 – HbeglG 2006)  
BT-Drucksache 16/752**

**anlässlich der  
Öffentlichen Anhörung  
vor dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages  
am Donnerstag, 4. Mai 2006, 10 – 17 Uhr, Berlin  
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Anhörungssaal 3.101**

**Berlin, 2. Mai 2006**



Herausgeber:  
DGB-Bundesvorstand  
Abt. Wirtschaftspolitik

Verantwortlich:  
Heinz Putzhammer

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

Fragen an:  
Klaus Beck  
Tel.: 0 30/240 60-204  
Dr. Hartmut Tofaute  
Tel.: 0 30/2 40 60-727  
Fax: 0 30/2 40 60-218  
E-Mail: [carina.ortmann@dgb.de](mailto:carina.ortmann@dgb.de)



## **Stellungnahme des DGB zum Haushaltsbegleitgesetz 2006**

### **1 Stellungnahme zum finanzpolitischen Reformkonzept und zur Begründung des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 durch die Bundesregierung**

#### **1.1 Zum finanzpolitischen Reformkonzept der Bundesregierung**

Nach Auskunft der Bundesregierung im vorliegenden Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006 befinden sich die öffentlichen Haushalte derzeit in einer außerordentlich ernsten Lage, die sich seit Mitte der 90er Jahre fortlaufend verschärft hat. „Die laufenden Ausgaben übersteigen die regelmäßig fließenden Einnahmen dramatisch. Das gesamtstaatliche Defizit lag im Jahre 2005 der Bundesregierung zur Folge bei 3,5 % des Bruttoinlandsproduktes.“ Zwar zeichne sich zu Beginn des Jahres 2006 eine leichte Aufhellung der Perspektive für die deutsche Wirtschaft und den Arbeitsmarkt ab. Ungeachtet dessen bleibe die Lage der öffentlichen Haushalte jedoch angespannt. Deshalb ergebe sich für den Bundeshaushalt ein erheblicher struktureller Handlungsbedarf.

Angesichts dieser von ihr so gesehenen Ausgangslage will die Bundesregierung mit einer „ausgewogenen Strategie aus wachstums- und beschäftigungsfördernden Maßnahmen, einer Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen, einer entschlossenen Konsolidierung des Bundeshaushaltes sowie strukturellen Reformen die finanzielle Handlungsfähigkeit sichern und Spielräume für Investitionen in die Zukunft schaffen.“

Das finanzpolitische Konzept der Bundesregierung sieht konkret vor, angesichts des noch nicht ausreichend stetigen Wachstums in 2006 in diesem Jahr „mit dem Abbau von Steuervergünstigungen und dem Schließen von Steuerschlupflöchern zu beginnen“. Mit dem Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm (u. a. Abschaffung des Freibetrages für Abfindungen und Übergangsgelder), dem Gesetz zur Beschränkung der Verlustverrechnung im Zusammenhang mit Steuerstundungsmodellen sowie mit dem Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage sind einige gesetzliche Maßnahmen bereits Ende 2005 kurzfristig umgesetzt worden. Zugleich soll mit dem von der Bundesregierung beschlossenen Programm „Impulse für Wachstum und Beschäftigung“ ein Beitrag geleistet werden, das wirtschaftliche Wachstum zu stabilisieren und zu intensivieren, „um damit auch die Basis zu schaffen, ab 2007 diejenigen Konsolidierungsmaßnahmen insbesondere im Bereich der Umsatzsteuer zu verwirklichen, die sich dämpfend auf den Konsum auswirken können“.

Das Haushaltsbegleitgesetz 2006 soll ein wesentlicher Teil dieser Reformkonzeption der Bundesregierung werden, die nach ihren Worten aus einem Dreiklang aus „Investieren, Sanieren und Reformieren“ bestehen soll. Mit Einsparungen auf der Ausgabenseite, dem Abbau von Steuervergünstigungen sowie Steuersatzerhöhungen sollen

Ausgabenniveau und Finanzierungsmöglichkeiten wieder in Einklang gebracht werden.

## **1.2 Stellungnahme des DGB zu diesem Konzept**

Eine Haushaltskonsolidierung im Sinne einer langfristigen Sicherung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ist auch aus Sicht des DGB ein grundsätzlich sinnvolles Ziel. Es muss sich bei diesem Bemühen aber um eine glaubwürdige Strategie handeln. Die bisherige deutsche Konsolidierungspolitik hat diese Bedingung im Ergebnis nicht erfüllt. Die Finanzpolitik der letzten Jahre hat vielmehr vorrangig versucht, die Defizitgrenzen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes einzuhalten. Dabei versuchte sie, konjunkturbedingten Einnahmeausfällen und Ausgabenanstiegen hinterher zu sparen. Konjunkturpolitisch war dieses auf die Verringerung der Defizite fixierte Verhalten schädlich. Der DGB teilt in dieser Beziehung die Bewertung der bisherigen Finanzpolitik, die das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in seinem jüngsten Wirtschaftsreport vom April 2006 niedergelegt hat: „Obwohl sie das auf nationaler Ebene einzige noch handlungsfähige makroökonomische Instrument ist, hat sich die gesamtstaatliche Finanzpolitik seit 2003 nicht mehr stabilitätsgerecht verhalten.“<sup>1</sup>

Die neue Bundesregierung will mit ihrem jetzt entwickelten Konzept zwar zum Teil deutlich andere Akzente setzen als die vom Bundestag und vom Bundesrat zuvor praktisch gemeinsam betriebene Politik. Dennoch plant sie für die nächsten Jahre insgesamt den makroökonomisch und letztlich auch konsolidierungspolitisch kontraproduktiven Kurs der Vergangenheit fortzusetzen und im Jahr 2007 sogar noch dramatisch zu verschärfen. Insbesondere die Anhebung der Mehrwertsteuer und der Versicherungssteuer zum 01.01.2007, aber auch die Besoldungskürzungen im öffentlichen Dienst sowie weitere Einsparmaßnahmen bei Hartz IV schränken die private Nachfrage und damit das Nachfrage- und Wachstumspotential in Deutschland erheblich ein.

Allein durch diese Maßnahmen werden dem privaten Konsum in 2007 rund 30 Mrd. Euro entzogen. Negative Multiplikatorwirkungen sind in dieser Zahl noch nicht enthalten. Dieser Ausfall kann durch andere vorgesehene Maßnahmen, wie z. B. die Absenkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrages von 6,5 % auf 4,5 % oder die Mehrausgaben für Verkehrs- und Forschungsinvestitionen, für ökologische Gebäudesanierung sowie für Elterngeld nicht wettgemacht werden.

Zusammenaddiert ist für 2007 laut Berechnungen des IMK von Seiten der Finanzpolitik mit einem negativen finanziellen Impuls von 22,7 Mrd. Euro zu rechnen. Das kostet bis zu einem Prozent Wachstum des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Insgesamt erwartet das IMK ein BIP-Wachstum von 1,7 % in 2006. Dieses wäre fast eine Verdreifachung gegenüber 2005 (+ 0,5 %). Für 2007 wird ein Absturz auf 1,1 % prognostiziert, der eine fühlbare Entlastung am Arbeitsmarkt verhindert.

---

<sup>1</sup> Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Wirtschaftliche Entwicklung 2006 und 2007, in: IMK-Report, Nr. 9, April 2006, S. 24

<b>Gesamtstaatliche fiskalische Auswirkungen der geplanten finanzpolitischen Maßnahmen der Großen Koalition 2006 und 2007 in Mrd. Euro</b> ( -/+ = Haushaltsbe-/entlastung) (ohne Privatisierungserlöse und makroökonomische Rückwirkungen)		
	2006	2007
<b>Steuerliche Maßnahmen</b>	<b>-1,7</b>	<b>26,8</b>
Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm	0,0	0,6
Beschränkung Steuerstundungsmodelle	0,6	1,6
Abschaffung Eigenheimzulage	0,2	1,5
steuerliche Wachstumsförderung	-2,8	-5,7
Eindämmung missbräuchlicher Gestaltungen	0,3	0,6
Anhebung Umsatzsteuer		23,8
Anhebung Versicherungssteuer		1,7
"Steueränderungsgesetz"		2,6
<b>Maßnahmen bei Sozialabgaben</b>	<b>0,3</b>	<b>-11,0</b>
Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge auf 6,5 %		-14,4
Erhöhung der gesetzlichen Rentenversicherungsbeiträge um 0,4 Prozentpunkte		2,9
Aufhebung der Sozialversicherungs-Freiheit Erschwerniszuschläge über 25 Euro plus Anhebung des pauschalen Abgabensatzes für geringfügige Beschäftigung	0,3	0,5
<b>Summe einnahmenseitige Maßnahmen</b> (in % des BIP 2005)	<b>-1,5</b> <b>(-0,1)</b>	<b>15,8</b> <b>(0,7)</b>
<b>Ausgabenerhöhungen</b>	<b>-2,9</b>	<b>-4,3</b>
Verkehrsinvestitionen	-1,1	-1,1
Forschungsausgaben	-0,8	-1,3
ökologische Gebäudesanierung	-1,0	-1,0
Elterngeld		-1,0
<b>Ausgabenkürzungen</b>	<b>2,5</b>	<b>11,3</b>
Hartz IV	1,5	3,0
Öffentlicher Dienst	0,9	1,0
Regionalisierungsgesetz Neufestsetzung	0,1	0,6
Absenkung und Einstellung der pauschalen Zuweisungen an gesetzliche Krankenversicherung		2,7
Finanzierungslücke Arbeitslosenversicherung		4,0
<b>Summe ausgabenseitige Maßnahmen</b> (in % des BIP 2005)	<b>-0,3</b> <b>(0,0)</b>	<b>6,9</b> <b>(0,3)</b>
<b>Gesamtsaldo</b> (in % des BIP 2005)	<b>-1,8</b> <b>(-0,1)</b>	<b>22,7</b> <b>1,0</b>

Quellen: Bundesregierung; BMF; div. Tageszeitungen; Berechnungen und Prognosen des IMK.

Das IMK kommt daher bei der Bewertung der von der Bundesregierung angestrebten Finanzpolitik zu folgendem Ergebnis: „Die Bundesregierung fährt damit einen hochriskanten finanzpolitischen Kurs. Zwar wird das gesetzliche Defizitziel 2006 und 2007 erreicht, aber wahrscheinlich um den Preis eines vorzeitigen Abbruchs des beginnenden Aufschwungs. Die Bundesregierung baut darauf, dass die expansive Gesamtkonstellation der Weltwirtschaft unvermindert anhält und dass der beginnende Aufschwung im Laufe des Jahres 2006 hinreichend an Kraft gewinnt, um den finanzpolitischen Tritt auf die Bremse im Jahr 2007 ohne bedeutende Wachstums- und Beschäftigungseinbußen zu überstehen. Wie die IMK-Prognose zeigt, ist damit jedoch nicht zu rechnen. Kommt es 2007 nicht zu einer Wachstumsdelle, sondern zu einem erneuten Abschwung, gerät in den Folgejahren nicht nur die Konjunktur, sondern erneut auch die Haushaltskonsolidierung in Gefahr. Diese Gefahr wird dadurch verstärkt, dass die Planungen der Bundesregierung ab 2008 einen verschärften Restriktionskurs vorsehen.“<sup>2</sup>

Der DGB teilt diese Bewertung des IMK. Er erwartet angesichts dieser Einschätzung, die offensichtlich auch vom jüngsten Gemeinschaftsgutachten der Forschungsinstitute geteilt wird, dass die Bundesregierung ihre für 2007 beabsichtigte und im Haushaltsbegleitgesetz 2006 vorgegebene Finanzpolitik vor dem Hintergrund der beschriebenen konjunktur-, wachstums- und haushaltspolitischen Risiken noch einmal überprüft und der konjunkturellen Lage entsprechend anpasst. Nicht verschwiegen werden darf in diesem Zusammenhang auch, dass diese Politik – siehe z. B. die dreiprozentige Mehrwertsteuersatzanhebung in der beabsichtigten Form – verteilungspolitisch nicht akzeptabel ist. Denn es werden mehr die Haushalte von Arbeitnehmern, Rentnern und Arbeitslosen belastet, während die von begüterten Personengruppen eher schonend behandelt werden.

## **2 Stellungnahmen zu einzelnen Maßnahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2006**

### **2.1 Zu Artikel 1 - Bundessonderzahlungsgesetz**

Der DGB lehnt die erneute Kürzung der Sonderzahlung ab. Sie widerspricht den konjunkturpolitischen Zielen der Bundesregierung, verlangt den Beamtinnen und Beamten sowie den Versorgungsempfängerinnen und -empfängern Sonderopfer ab, kündigt den Gleichklang von Tarif und Besoldung auf, gefährdet die Tarifautonomie und wirft schließlich noch die Frage nach den verfassungsrechtlichen Grenzen ständiger Besoldungskürzungen auf. Der DGB weist ausdrücklich darauf hin, dass der Bund kein Personalkostenproblem hat. Die Personalausgaben des Bundes liegen lediglich bei 11 Prozent des Gesamthaushalts. Es ist deshalb völlig unverständlich, warum hier überdurchschnittliche Einsparungen erfolgen sollen.

---

<sup>2</sup> Ebenda, S. 27

### Halbierung der Sonderzahlung

Mit dem Gesetz zur Änderung des Sonderzahlungsgesetzes wird die bereits reduzierte Sonderzahlung für Beamtinnen und Beamte sowie Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des Bundes halbiert. Die Einschnitte in die individuellen Bezüge sind drastisch:

Besoldungsgruppe <sup>1)</sup>	BSZG 2005	BSZGneu 2006
A 5	1.201 €	650 €
A 7	1.299 €	699 €
A 10	1.518 €	759 €
A 13	2.026 €	1.013 €

1) Beamtin/Beamter Stufe 6, keine Kinder, Grundgehalt und All. Zulage  
Eigene Berechnungen

Die Befristung der Kürzung bis 2010 macht die Folgen der Änderung nicht erträglich.

Die Behauptung, der Bund zahle mehr als die meisten Länder, trifft nicht zu. Er liegt derzeit im Mittelfeld, noch unter dem Niveau der größeren West-Länder. Mit der Neuregelung fällt der Bund ganz nach hinten und wird die Länder provozieren, weitere Kürzungen vorzunehmen.

### Erneutes Sonderopfer der Beamtinnen und Beamten

Die Betroffenen werden zum wiederholten Male deutlich stärker belastet als die Bürgerinnen und Bürger insgesamt. Umso schwerer wiegt es, dass die bisherigen Beiträge der Beamtinnen und Beamten zur Haushaltskonsolidierung schlichtweg ignoriert werden. Bereits das Haushaltsbegleitgesetz 2004 weist für die Haushaltsjahre 2006 und 2007 Einsparungen durch Kürzungen der Sonderzahlung in Höhe von 440 Mio. Euro jährlich aus:

Maßnahme	Gebietskörperschaft	Haushaltsentlastung (+) bzw. -belastung (-)			
		- in Mio. € -			
		2004	2005	2006	2007
<b>zu Artikel 1</b>					
Einsparungen öffentlicher Dienst	Bund	440	440	440	440
	Länder				
	Gemeinden				
	<b>Gesamt</b>	<b>440</b>	<b>440</b>	<b>440</b>	<b>440</b>
<i>-- Änderung dienstrechtlicher Vorschriften --</i>					

Haushaltsbegleitgesetz 2004 - Auszug aus dem Regierungsentwurf BT-Drs. 15/1502, S. 18

Diese Vorleistungen finden sich im aktuellen Gesetzentwurf nicht wieder. Dies gilt umso mehr, als sich bei der Arbeitszeit der Bundesbeamtinnen und -beamten Gleiches abspielt: Die Wochenarbeitszeit wurde 2004 von 38,5 auf 40 Stunden erhöht und beträgt seit März 2006 41 Stunden. Auch an dieser Stelle werden geleistete Sparbeiträge vorsätzlich ignoriert.

### **Gleichklang von Tarif und Besoldung**

Der Bund droht, sich endgültig vom Gleichklang von Tarif und Besoldung zu verabschieden. Der erst 2005 mit Bund und Kommunen abgeschlossene Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) sieht bis einschließlich 2006 eine unveränderte Sonderzahlung von 82,14 Prozent und ein Urlaubsgeld vor. Ab 2007 wird es eine nach Entgeltgruppen gestaffelte Sonderzahlung im Dezember geben. Dabei wird selbst in den höheren Entgeltgruppen ein Niveau von 60 Prozent nicht unterschritten.

Den Beamtinnen und Beamten hingegen werden die Bezüge schon wieder gekürzt. Die Einmalzahlung wurde ihnen bisher nicht gewährt und es erscheint höchst fraglich, ob sie jemals in ihren Genuss kommen werden. Im Ergebnis fallen sie im Jahr 2006 unter das Besoldungsniveau des Jahres 2002, und dies trotz der drei linearen Besoldungsanpassungen von 2003 und 2004 (vgl. Tabelle 2).

	<b>Index Bruttobesoldungsentwicklung</b>		
	<b>2002</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>A 5</b>	<b>100,00</b>	<b>101,27</b>	<b>98,87</b>
<b>A 7</b>	<b>100,00</b>	<b>100,60</b>	<b>98,94</b>
<b>A 10</b>	<b>100,00</b>	<b>101,36</b>	<b>99,07</b>
<b>A 13</b>	<b>100,00</b>	<b>101,70</b>	<b>99,28</b>

Eigene Berechnungen

Damit lebt eine Sorge wieder auf, dass das Beamtenrecht als Brechstange verwendet werden soll, um jüngst abgeschlossene Tarifverträge auszuhebeln. Der DGB spricht sich unmissverständlich für den Grundsatz des Vorrangs des Tarifs aus und erwartet, dass der Deutsche Bundestag wieder zu dem jahrelang praktizierten Grundsatz zurückkehrt, dass das Besoldungsrecht entsprechend der tarifvertraglich vereinbarten Regelungen gestaltet wird.

### **Regelungen bei den Postnachfolgeunternehmen**

Die Änderungen des Bundessonderzahlungsgesetzes können mittelbar und unmittelbar auch die Regelungen für die Beamtinnen und Beamten bei den Postnachfolgeunternehmen tangieren. Der DGB fordert deshalb, der Besonderheit Rechnung zu tragen, dass die Sonderzahlungen aus der Wertschöpfung der Postnachfolgeunternehmen, zu denen die dort beschäftigten Beamtinnen und Beamten erheblich beitragen, finanziert werden und sicherzustellen, dass den Beschäftigten in den Unternehmen keine Einbußen entstehen.

## **Verfassungsrechtliche Grenzen**

Schließlich wirft der Gesetzentwurf die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit ständiger Besoldungsabsenkungen auf. Die Begründung bleibt in dieser Frage formal. Die Bundesregierung beruft sich einzig darauf, dass die Sonderzahlung in der Form eines 13. Monatsgehalts jederzeit abgeschafft werden könne. Eine ernsthafte Prüfung der Auswirkungen auf die individuellen Einkommen und auf den Vergleich mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und damit auf die materiellen Verpflichtungen durch das Alimentationsgebot ist nicht im Ansatz vorgenommen worden. Vor diesem Hintergrund bestehen verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Kürzung der Sonderzahlung.

### **2.2 Zu Artikel 2 (Änderung Finanzausgleichgesetz), Artikel 3 (Änderung Umsatzsteuergesetz) sowie Artikel 4 (Änderung Versicherungsteuergesetz)**

In **Artikel 2 (Finanzausgleichgesetz)** wird im Kern bestimmt, dass dem Bund das Aufkommen eines Mehrwertsteuerpunktes in voller Höhe zur Verfügung gestellt wird, um die Beitragssenkung der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren. Dieses ist im Wesentlichen die Konsequenz aus der in **Artikel 3 vorgesehenen Anhebung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes (Regelsatz)** von 16 % auf 19 % zum 01.01.2007. Der ermäßigte Steuersatz von zurzeit 7 %, der unter anderem auf Lebensmittel erhoben wird, bleibt unverändert. Die Mehreinnahmen aus dieser Maßnahme von insgesamt 19,405 Mrd. Euro in 2007 (2009: 23,330 Mrd. Euro) sollen der Bundesregierung zu Zwecken der Erzielung von Einnahmen und der Haushaltskonsolidierung sowie zur Reduzierung des Beitragssatzes der zur Arbeitslosenversicherung um zwei Prozentpunkte auf 4,5 % dienen.

In **Artikel 4 (Versicherungsteuergesetz)** schließlich wird festgelegt, dass neben der Anhebung des Regelsatzes von 16 % auf 19 % auch die besonderen Steuersätze für Feuerversicherungen, für verbundene Wohngebäude- und Hausratversicherungen für See- und Schiffskaskoversicherungen sowie für Unfallversicherungen mit Prämienrückgewähr erhöht werden. Durch diese und weitere versicherungsteuertechnische Maßnahmen soll sich das Aufkommen der Versicherungsteuer in 2007 um insgesamt 1,735 Mrd. Euro (2009: 1,635 Mrd. Euro) erhöhen.

Die Anhebung der Mehrwertsteuer gleich um drei Prozentpunkte ist mit Abstand das gravierendste aller problematischen Vorhaben des Haushaltsbegleitgesetzes, und dieses gleich aus mehreren Gründen: Zunächst hat diese Maßnahme eine erhebliche verteilungspolitische Schiefelage. Denn die gesamten Mehreinnahmen von 19,41 Mrd. Euro in 2007 bzw. 23,33 Mrd. Euro im Jahr 2009 müssen, selbst wenn sie vom Handel nicht sofort überwältzt werden sollten, mindestens auf mittlere Sicht vor allem von den Verbraucherhaushalten (auch die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung sind betroffen) getragen werden. Arbeitnehmer

und ihre Familien werden hiervon vor allem aus zwei Gründen belastet werden: Zum einen stellen sie zahlenmäßig die größte aller Haushaltsgruppen, danach kommen die Rentnerhaushalte. Unternehmerhaushalte gehören zu den zahlenmäßig am geringsten besetzten Haushaltsgruppen. Zum anderen ist die Mehrwertsteuerbelastung bei Arbeitnehmerhaushalten höher als z. B. bei Unternehmerhaushalten, weil ein deutlich größerer Teil des Arbeitnehmereinkommens für mehrwertsteuerbelasteten Konsum ausgegeben werden muss. Noch stärker trifft diese Aussage für die Haushalte von Arbeitslosen zu. Finanziell besser gestellte Haushalte, zu denen die Unternehmerhaushalte im Schnitt zählen, sparen einen weitaus größeren Teil ihrer Einnahmen und müssen infolge dessen auch weniger Umsatzsteuer zahlen.

Diese Beschreibung der Belastungswirkung der Umsatzsteuer bleibt im Prinzip auch bestehen, wenn die Einnahmen aus einem Prozentpunkt der Mehrwertsteueranhebung zur Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge um zwei Prozentpunkte verwendet werden. Hierfür ist im Haushaltsbegleitgesetz für 2007 ein Betrag von 6,47 Mrd. Euro vorgesehen. Hierdurch würden die Arbeitnehmereinkommen zu 50 % bzw. rund 3,25 Mrd. Euro entlastet. Die andere Hälfte wird den Arbeitgebern zufließen.

Aber nicht nur wegen dieser erheblichen verteilungspolitischen Schieflage dieser zentralen Maßnahme des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 ist die 3 %ige Mehrwertsteueranhebung abzulehnen. Noch gravierender ist der Umstand, dass es bei einer so drastischen Steuererhöhung zum 01.01.2007 mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer erheblichen Störung der wirtschaftlichen Auftriebskräfte kommen wird. Diesen Aufschwung darf man sich für 2006 nach den bislang vorliegenden Informationen zumindest erhoffen. Hierauf ist im ersten Teil dieser Stellungnahme ausführlich hingewiesen worden.

Nachdem das IMK einen solchen Einbruch des Wachstums 2007 bereits Anfang April 2006 prognostiziert hat, erwartet nunmehr auch das Gemeinschaftsgutachten der Forschungsinstitute vor allem wegen der Mehrwertsteuersatzanhebung auf 19 % einen Wachstumsrückgang von 1,8 % in 2006 auf 1,2 % im kommenden Jahr. Gemeinsam ist den Gutachten von IMK und Forschungsinstituten auch, dass sie bereits für 2006 eine Unterschreitung des Maastrichter Neuverschuldungskriteriums von 3,0 % sehen. Diese vorzeitige Zielerreichung sollte der Bundesregierung ihre Entscheidung erleichtern, von der drastischen 3 %-Mehrwertsteueranhebung abzusehen.

Sie sollte auch die Erfahrungen berücksichtigen, die Portugal nach der Anhebung der Mehrwertsteuer von zwei Prozentpunkten im Jahr 2002 gemacht hat. Auch hier war das Ziel dieser Maßnahme die Haushaltskonsolidierung gewesen. Das Ergebnis war für Portugal verheerend. Die Anhebung der Mehrwertsteuer, die zunächst noch für Mehreinnahmen gesorgt hatte, führte dann aber zu einem erheblichen Einbruch des privaten Verbrauchs, der durch eine restriktive Fiskalpolitik

noch verstärkt wurde. „Dadurch wurde das Wachstum über einen längeren Zeitraum zusätzlich geschwächt und die Konsolidierungserfolge wurden wieder zunichte gemacht.“<sup>3</sup>

Wegen dieser wahrscheinlich eintretenden Risiken muss alles dafür getan werden, um die Regierung aus Union und SPD von diesem selbstzerstörerischen und gesamtwirtschaftlich schädlichen Schritt abzuhalten. Eine Mehrwertsteueranhebung um 1-Prozentpunkt, vielleicht sogar auch etwas mehr, könnte vermutlich verkräftet werden, wenn gleichzeitig die Beitragssätze zur Sozialversicherung entsprechend abgesenkt werden würden. Auch eine stärkere Anhebung des Höchststeuersatzes im Einkommensteuertarif als sie bisher vorgesehen ist, (nämlich von 42 % auf 45 % für zu versteuernde Einkommen über 250.000/500.000 Euro für nicht gewerbliche Einkünfte) sollte Spielraum für einen Abbau der Sozialbeiträge schaffen. Denn die bislang in der Koalitionsvereinbarung vorgesehene Lösung soll laut BMF nur zu Mehreinnahmen in Höhe von 330 Mio. Euro führen. Würde man dagegen den Spitzensteuersatz generell auf 45 % heraufsetzen, wie es z. B. der DGB immer gefordert hat, ließe sich ein vielfach stärkeres Steueraufkommen erzielen, das für Konsolidierung und Umfinanzierung von Sozialversicherungsbeiträgen auf Steuern, aber auch für mehr Investitionen verwendet werden könnte. Auch der Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung aller Einkünfte spricht für die Heraufsetzung des Höchststeuersatzes.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass auch der Staat selbst - z. B. beim Ankauf von Büroausstattungen (Sachkäufen) - oder die Sozialversicherungen vom Anstieg der Mehrwertsteuer betroffen sind. So werden z. B. die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und damit die Beitragszahler um 0,8 Milliarden Euro belastet. Dies entspricht immerhin 0,1 Beitragssatzpunkten. Da mit der geplanten Mehrwertsteuererhöhung die Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung in der Diskussion verknüpft wird, ist dies nichts anderes als ein Verschiebeparkplatz, und zwar zu Lasten der GKV.

Im Prinzip gilt die Kritik an der 3 %igen Mehrwertsteueranhebung zum 01.01.2007 auch für die Anhebung der Versicherungsteuer um ebenfalls drei Prozentpunkte zum gleichen Zeitpunkt. Zwar kann man hier möglicherweise nicht eine so scharfe ungleiche Belastungswirkung auf die Haushaltseinkommen attestieren wie bei der Mehrwertsteuer, weil reichere im Gegensatz zu ärmeren Haushalten wahrscheinlich über mehr Versicherungen verfügen. Dass aber z. B. die Anhebung der Kfz-Versicherungsteuer um drei Prozentpunkte die mit dem Auto zur Arbeit fahrenden ArbeitnehmerInnen in ihrer Konsumgestaltung deutlich schwächt, dürfte außer Frage stehen. Deswegen fordert der DGB auch bei der Versicherungsteuer von der Bundesregierung eine ähnliche Zurückhaltung wie bei der Umsatzsteuer.

---

<sup>3</sup> Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Wirtschaftliche Entwicklung 2006 und 2007, in: IMK-Report, Nr. 9, April 2006, Seite 32

### **2.3 Zu Artikel 5 (Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank)**

Der Entwurf sieht eine Reduzierung der Bundesbankzulage von derzeit 19 % für die Beschäftigten der Zentrale auf 9 % und die der Hauptverwaltungen auf 5 % vor. In den Filialen fällt sie künftig weg. Die Bankzulage nimmt nicht mehr an den allgemeinen Bezügeanpassungen teil, d. h. sie sinkt relativ zum Bezugsgehalt. Den vorhandenen Beschäftigten wird eine Ausgleichszulage gewährt, auf die lineare Besoldungs- bzw. Gehaltserhöhungen, Beförderungen bzw. Höhergruppierungen und altersbedingte Erhöhungen bei den Beamten bzw. Änderungen der Entwicklungsstufen bei den Tarifbeschäftigten zur Hälfte angerechnet werden.

Insgesamt ist zu kritisieren, dass

- die Unabhängigkeit der Bundesbank und deren Ansehen im ESZB durch einen gesetzlichen Eingriff in die Einkommen ihrer Beschäftigten beschädigt wird,
- der Aufgabenwandel keine weiteren Eingriffe in die Beschäftigungsbedingungen der Bundesbank rechtfertigt, da die Anforderungen im Rahmen des ESZB nicht abgenommen haben, sondern sogar noch gestiegen sind und
- laufende, die Kostensenkung der Bank sichernde, Personalanpassungsmaßnahmen gefährdet werden, da die Nutzung von Altersteilzeit und Vorruhestand erschwert und die dafür notwendige Mobilität behindert wird.

Der Gesetzesentwurf weist darüber hinaus eine Reihe von Schwachpunkten auf; es besteht erheblicher Verbesserungsbedarf:

Die hälftige Anrechnung von Erhöhungen der Dienstbezüge auf die Ausgleichszulage ist leistungsfeindlich. Sie benachteiligt diejenigen, die sich für die Übertragung höherwertiger Tätigkeiten qualifiziert haben, flexibel und mobil sind. Diese Regelung trifft damit vor allem die aufstiegsorientierte Belegschaft. Sie läuft damit den erst jüngst vereinbarten Regelungen des TVöD zuwider, die diese Beschäftigten bewusst besser stellen wollen. Wir regen daher dringend an, von einer Anrechnung bei Beförderungen bzw. Höhergruppierungen und Änderungen in den Alters- bzw. Entwicklungsstufen abzusehen.

Die zukünftige Nichtberücksichtigung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Filialen bei der Zahlung der Bundesbankzulage stößt auf größtes Unverständnis in der Belegschaft. Gerade in der augenblicklichen Ausnahmesituation infolge der Krise um das Werttransportunternehmen Heros zeigt sich die Notwendigkeit eines flächendeckenden, krisensicheren und jederzeit leistungsfähigen Filialnetzes. Deshalb erachten wir eine Einbeziehung der Filialen in das System der Zulage nach wie vor als

geboten. Die Schaffung einer Drei-Klassen-Gesellschaft bei der Bankzulage innerhalb der Bundesbank halten wir für nicht vertretbar.

Das Einfrieren der Bundesbankzulage wird vom DGB gleichfalls abgelehnt. Der Verweis auf die übrigen Stellenzulagen geht fehl. Die Bundesbankzulage war im Gegensatz zur systematisch vergleichbaren Ministerialzulage bisher dynamisch. Das Einfrieren der Ministerialzulage erfolgte jedoch bereits 1975. Die Bundesbankzulage ist gerade wegen der selbständigen Position der Bundesbank gegenüber den obersten Bundesbehörden unverändert geblieben. Die mit dem Einfrieren langfristig relativ sinkende – und damit auch als Anreiz Bedeutung verlierende – Bankzulage führt zu einer perspektivischen Auszehrung der Bezüge und erschwert damit die Situation der Deutschen Bundesbank im Markt für qualifizierte Arbeitskräfte erheblich. Da die Bundesbank im System der Europäischen Zentralbanken (ESZB) nur dann eine maßgebliche Rolle spielen wird, wenn im Wettbewerb unter den Zentralbanken von ihrer höchste Qualität geliefert werden kann, benötigt sie dieses hoch qualifizierte Personal.

Durch die je nach Dienststelle unterschiedliche Höhe der verbleibenden Bankzulage wird die innerbetriebliche Flexibilität und Mobilität, die auch infolge der noch nicht abgeschlossenen Bundesbankstruktur gefordert wird, erheblich beeinträchtigt, wenn nicht sogar gänzlich verhindert. Sollte dies nicht gewollt sein, müssen entsprechende Ausgleichsregelungen gefunden werden.

#### **2.4 Zu Artikel 6 (Änderung des Dritten Sozialgesetzbuches)**

Das Haushaltsbegleitgesetz 2006 führt mit den Änderungen im Dritten Sozialgesetzbuch zu einer chronischen Unterfinanzierung der Arbeitslosenversicherung und erhöht das Risiko nochmaliger Einschnitte in der Arbeitsförderung. Zugleich soll mit dem Wegfall der Defizithaftung des Bundes ein zentraler finanzpolitischer Eckpfeiler der Arbeitslosenversicherung beseitigt werden, der die arbeitsmarktpolitischen Handlungsmöglichkeiten bei Konjunkturerinbrüchen nachhaltig beeinträchtigen kann. Diese Schlussfolgerung begründet der DGB wie folgt:

1. Die Beitragssenkung um zwei Prozentpunkte wird bei der Arbeitslosenversicherung in 2007 zu Beitragsausfällen von 14,4 Mrd. Euro führen. Zur Unterstützung dieser Beitragssenkung werden allerdings nur 6,468 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Die geplante Umfinanzierung ist in Wahrheit eine Unterfinanzierung der Bundesagentur für Arbeit (BA), weil nur weniger als ein Prozentpunkt durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer ausgeglichen wird. Die BA wird die verbleibenden rund 8 Mrd. Euro voraussichtlich nicht voll aus ihrem eigenen Haushalt finanzieren können. Erfreulicherweise kann die BA zwar in diesem Jahr erstmals seit langem Überschüsse von knapp 2 Mrd. Euro ausweisen. Doch eine Fortschreibung dieses Trends wäre trügerisch, da Sonderfaktoren diese Entwicklung überzeichnen. So führen die

**Bundesvorstand**

vorgezogenen Beitragszahlungen der Arbeitgeber in diesem Jahr zu einmaligen Mehreinnahmen von 3,1 Mrd. Euro. Zudem haben viele Betriebe ältere Arbeitnehmer Anfang des Jahres verstärkt entlassen, die noch Anspruch auf einen längeren Bezug des Arbeitslosengeldes haben.

Eine Beitragssenkung über volle zwei Beitragspunkte ist daher nur dann vertretbar, wenn die BA in stärkerem Maße von der Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben entlastet bzw. die Chance auf Streichung des Aussteuerungsbetrages (siehe weiter unten) genutzt wird.

Bei einem ohnehin auf 3,3 Mrd. Euro gesunkenen Etat für arbeitsmarktpolitische Ermessensleistungen der Arbeitslosenversicherung sind weitere Kürzungen nicht verkraftbar. Dies würde unmittelbar zu Mehrausgaben beim Arbeitslosengeld führen und einen Fachkräftemangel begünstigen.

2. Erstmals in der Nachkriegsgeschichte soll die gesetzliche Defizithaftung des Bundes für konjunkturell unerwartete Risiken der Arbeitslosenversicherung aufgehoben werden. Zukünftig sollen nur noch Darlehen zur Verfügung gestellt werden. Allen Konsolidierungsbemühungen der Arbeitslosenversicherung zum Trotz droht vor dem Hintergrund der Unterfinanzierung eine Arbeitslosenversicherung auf Pump. Finanzielle Engpässe infolge konjunktureller Risiken, unerwarteter Beitragseinbrüche oder nicht vorhersehbarer Ausgabesprünge bei gesetzlichen Pflichtleistungen würden zu isolierten Problemen des Versicherungssystems erklärt. Die Funktion der Arbeitslosenversicherung als automatischer Konjunkturstabilisator ginge verloren. Ein solches Risiko sollte die Politik keinesfalls eingehen. Aus gutem Grund sieht das Grundgesetz eine Garantiehauptpflicht des Bundes vor, soweit Mittel der Arbeitslosenversicherung nicht ausreichen (Art. 120 GG). Wie in keinem anderen Zweig der sozialen Sicherung hängt die finanzielle Situation der BA von der gesamtwirtschaftlichen Situation ab. Beschäftigungspolitische Krisen schlagen sich hier viel unmittelbarer nieder als in den anderen Sozialsystemen. Das kurz- und mittelfristige Risiko der Arbeitslosigkeit ist darüber hinaus weit schwieriger zu prognostizieren als der Risikoeintritt in der Renten- oder Krankenversicherung. Von der Abschaffung der Defizithaftung muss dringend Abstand genommen und § 365 SGB III darf keinesfalls gestrichen werden.
3. Die Umstellung zu einer stärkeren Steuerfinanzierung wird zusätzlich erschwert durch den von der BA an den Bund zu zahlenden Aussteuerungsbetrag. Der Rückgriff des Bundes auf Sozialbeiträge hat weit reichende Konsequenzen auf die Steuerlogik in der Arbeitsförderung. Sinnvolle längerfristige Fördermaßnahmen für Zielgruppen des Arbeitsmarktes werden erschwert, weil für die BA doppelte Kosten drohen.

Allein in 2005 und 2006 müssen über den Aussteuerungsbetrag aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung voraussichtlich 8 bis 9 Mrd. Euro an den Bund abgeführt werden.

Unter Berücksichtigung dieses Aussteuerungsbetrages wird – per Saldo – nur ein Bruchteil der Beitragssenkung über Steuermittel finanziert. Was der Bund über die Mehrwertsteuer zur Beitragssenkung künftig beiträgt, nimmt er sich über den Aussteuerungsbetrag aus der Arbeitslosenversicherung großteils wieder heraus. Selbst die Chance wird nicht genutzt, den Aussteuerungsbetrag auf die zusätzlichen Mittel aus der Mehrwertsteuer anzurechnen.

Der Aussteuerungsbetrag sollte aus Sicht des DGB abgeschafft oder zumindest stufenweise abgeschmolzen und mit den Mitteln der Mehrwertsteuer verrechnet werden.

## **2.5 Zu Artikel 7 – Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch**

### **Zu Nummer 3 (§ 117 Abs. 1)**

Der § 117 SGB IV, so der Gesetzentwurf, sieht eine Verwaltungskostenerstattung für die knappschaftliche Krankenversicherung der Rentner durch die knappschaftliche Rentenversicherung bzw. durch den Bund vor. Die Begründung dieser Regelung liegt in der niedrigen Grundlohnsumme der Versichertenpopulation der knappschaftlichen Krankenversicherung, die zum weitaus größten Teil aus Rentnern mit niedrigem Einkommen besteht.

Der DGB weist darauf hin, dass die knappschaftliche Krankenversicherung eine weitestgehend geschlossene Kasse ist. Sie hat daher auch keinerlei Möglichkeiten, durch Gewinnung neuer Versicherter die Grundlohnsumme positiv zu beeinflussen. Gemäß Abs. 1 des genannten Gesetzes wird die Verwaltungskostenerstattung schrittweise beginnend mit dem Jahr 2004 auf Null zurückgeführt, wobei ursprünglich ein 10-Jahreszeitraum (pro Jahr 10 Prozent Rückführung) vorgesehen war, der durch das Verwaltungsvereinfachungsgesetz von 2005 bereits auf neun Jahre reduziert wurde.

Nunmehr ist in dem vorliegenden Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 eine weitere Verkürzung des Rückführungszeitraums auf acht Jahre vorgesehen, was dazu führt, dass die knappschaftliche Krankenversicherung im Jahre 2005 zusätzlich mit 15 Millionen Euro und bis zum Jahr 2011 insgesamt zusätzlich mit 92 Millionen Euro belastet wird.

Diese Beträge sind beitragsrelevant und belasten wiederum zu einem Teil den Bundeszuschuss der knappschaftlichen Rentenversicherung. Die Knappschaft war mit dem ursprünglich vereinbarten Rückführungszeitraum von 10 Jahren durchaus einverstanden, da es seinerzeit entsprechende Signale für eine kurzfristige Öffnung der knappschaftlichen

Krankenversicherung gab, wodurch eine Kompensation der strukturellen Nachteile bei der Grundlohnsumme möglich gewesen wäre.

Die neu zu erwartende Gesetzeslage bringt die Knappschaft nunmehr in eine Situation, die entweder eine Betragssatzanhebung oder eine kurzfristige Öffnung (ggf. im Rahmen einer kassen-artenübergreifenden Fusion) erforderlich macht.

Der DGB fordert den Gesetzgeber auf, zu verdeutlichen, ob diese Auswirkungen beabsichtigt sind.

## **2.6 Zu Artikel 9 – Änderung des Fünften Sozialgesetzbuches**

Mit der Erhöhung der Pauschalbeträge für geringfügig Beschäftigte werden zwar die Sozialabgaben erhöht, verbleiben aber nicht im Sozialsystem, sondern werden unmittelbar an den Bund durchgereicht.

Mehr noch: Um Schätzrisiken zu Lasten der Krankenversicherung zu vermeiden, haben diese nach § 232a des SGB V „einen entsprechenden Ausgleichsanspruch gegen die Bundesagentur für Arbeit“.

Hier sollte klargestellt werden, dass dieser Anspruch sich auf das SGB II und keinesfalls auf das SGB III bezieht. Denn anderenfalls würde das Schätzrisiko auf die unbeteiligte Versichertengemeinschaft der Arbeitslosenversicherung abgewälzt. Dies wäre verfassungsrechtlich bedenklich.

Des Weiteren stellt der DGB fest:

### **Zu Nummer 1 (§ 221 Satz 1)**

Die Regelung bewirke, laut Begründung des Gesetzentwurfs, dass die Pauschalzahlungen des Bundes an die gesetzliche Krankenversicherung für das Jahr 2007 auf 1,5 Milliarden Euro festgesetzt und in den Folgejahren keine Zahlungen dieser Art mehr geleistet werden.

Der DGB lehnt die geplante Streichung des Bundeszuschusses für die gesetzliche Krankenversicherung ab, da gesamtgesellschaftliche Aufgaben durch Steuern zu finanzieren sind.

Mit dem Gesetz zur Modernisierung der GKV ist ein durchaus richtiger Schritt vom Gesetzgeber vollzogen worden, um gesamtgesellschaftliche Aufgaben aus Steuermitteln zu finanzieren. Der DGB hält eine Steuerfinanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben, insbesondere aber auch familienpolitischer Leistungen, für sachgerecht, denn der eigentliche Zweck der GKV ist die Gewährung der Leistungen bei Krankheit und Krankheitsvorsorge. Die familienpolitischen Auftragsleistungen der Krankenkassen sollten sachgerecht aus Steuermitteln finanziert werden. Dann dienen sie der allseits angestrebten Senkung der Lohnnebenkosten. Der Bundeszuschuss war mit dem GKV-Modernisierungsgesetz zur finanziellen Beteiligung des Bundes an versicherungsfremden Leistungen

der Krankenkassen im Jahr 2004 erst eingeführt worden. Diese Lasten werden jetzt wieder allein den Versicherten bei der GKV aufgebürdet. Angesichts der Diskussion um die Steuerfinanzierung der Gesundheitsversorgung der Kinder ist diese geplante Streichung völlig unverständlich. Nach Gutdünken werden hier Zusagen und Streichungen vorgenommen, die zu Unsicherheit und ggf. höheren Ausgaben seitens der Versicherten führen. Der DGB fordert den Gesetzgeber auf, zu erklären, wie die gesetzlichen Krankenkassen den Wegfall von 2,7 Milliarden Euro im Jahr 2007 und 4,2 Milliarden Euro im Jahr 2008 kompensieren sollen. Diese Maßnahme ist weder sachgerecht noch trägt sie zu einer verlässlichen und nachvollziehbaren Politik bei.

#### **Zu Nummer 2 (§ 226 Abs. 4)**

Im Gleichklang zur Anhebung des Pauschalbeitragsatzes für die Kranken- und Rentenversicherung für geringfügig Beschäftigte wird, so die Begründung des Gesetzentwurfes, auch die Formel für die Gleitzone an die neue Pauschalgrenze für geringfügig Beschäftigte unter Einbeziehung der Pauschsteuer von 2 Prozent auf 30 Prozent entsprechend angepasst und für den Rest des Jahres 2006 der Faktor F mit dem Wert von 0,7160 festgesetzt. Mit diesem Faktor würde der Übergang von der Mini- in die Midi-Job-Zone geglättet. Die vorliegende Regelung enthielte die entsprechende Anpassung in der Beitragsvorschrift der Gesetzlichen Krankenversicherung.

Der DGB begrüßt diese Maßnahme als einen Schritt in die richtige Richtung alle Erwerbstätigen voll – auch mit ihren Beiträgen – in die gesetzliche Krankenversicherung zu integrieren. Nach diesem ersten Schritt müssen weitere folgen, um die Solidarität in der GKV zu stärken. Allerdings werden diese zusätzlichen Einnahmen durch die Verkleinerung der Bemessungsgrundlage für Leistungsberechtigte auf Arbeitslosengeld II für Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung wieder zunichte gemacht. Neue Verschiebebahnhöfe sind die Folge.

#### **Zu Nummer 3 (§ 232a Abs. 1)**

Die zusätzlichen Einnahmen aus der Erhöhung der Pauschalbeiträge für geringfügig Beschäftigte sollen den Bundeshaushalt entlasten, so der Gesetzentwurf. Daher werde bei der Berechnung der beitragspflichtigen Einnahmen der Bezieher von Arbeitslosengeld II der Anteil an der monatlichen Bezugsgröße entsprechend vermindert.

Die Erhöhung der Krankenversicherungsbeiträge für geringfügig Beschäftigte von 11 % auf 13 % führe zu Mehreinnahmen der gesetzlichen Krankenkassen. Zur Einschätzung dieser Mehreinnahmen seien derzeit nur grobe Annahmen möglich, da nicht abschätzbar ist, inwieweit sich durch die Erhöhung der Pauschalbeträge die Anzahl der geringfügig Beschäftigten vermindert. Derzeit wird davon ausgegangen, dass die Mehreinnahmen bei ca. 170 Millionen Euro liegen werden. Zur Vermeidung von Schätzrisiken wird ein Spitzabrechnungsverfahren eingeführt. Hier wird jeweils bis zum 30. September für den Zeitraum vom 1. Juli des vorherigen

Jahres bis zum 30. Juni des laufenden Jahres berechnet, inwieweit die Beitragsmehreinnahmen im Vergleich zum Zeitraum 1. Juli 2005 bis 30. Juni 2006 den Betrag von 170 Millionen Euro erreichen. Unterschreiten die Beitragsmehreinnahmen diesen Betrag, haben die Krankenkassen einen Ausgleichsanspruch gegen die Bundesagentur für Arbeit. Die näheren Einzelheiten, insbesondere die Feststellung der Höhe des Ausgleichsanspruchs aufgrund der gesetzlich vorgegebenen Berechnungsweise und die Verteilung an die Krankenkassen, sind zwischen den Beteiligten zu regeln. Der Ausgleich findet jeweils bis zum Jahresende, erstmals bis zum 31. Dezember 2007, statt. Hierdurch wird gewährleistet, dass ein entsprechender Ausgleich möglichst zeitnah erfolgt. Bei diesem Ausgleich geht es lediglich darum, die ursachenadäquaten Veränderungen zu erfassen.

Der DGB lehnt die Verkleinerung der Bemessungsgrundlage für Leistungsberechtigte auf Arbeitslosengeld II für Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung entschieden ab. Mit dem SGB II wollte der Gesetzgeber sog. Verschiebebahnhöfe zwischen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe schließen. Nun wird geplant, neue Verschiebebahnhöfe zwischen Sozialversicherungszweigen zu errichten. Die „Verschiebebahnhöfe“ zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherung kosteten zwischen 1995 und 2005 die Versicherten dort bereits 39,7 Milliarden Euro. Andererseits werden die gesetzlichen Krankenkassen immerzu gedrängt, die Beiträge zur GKV nicht zu erhöhen. Diese Maßnahme ist nicht sachgerecht und trägt nicht zu einer verlässlichen und konsequenten Politik bei.

#### **Zu Nummer 4 (§ 249b Satz 1)**

Der Pauschalbeitrag, der vom Arbeitgeber für einen geringfügig Beschäftigten zur gesetzlichen Krankenversicherung zu entrichten ist, wird bei Anhebung des Gesamtbeitragssatzes um 5 Prozent anteilig vom jetzigen Wert von 11 Prozent auf 13 Prozent angehoben.

Der DGB begrüßt diese Maßnahme als einen Schritt in die richtige Richtung alle Erwerbstätigen vollständig – auch mit ihren Beiträgen – in die gesetzliche Krankenversicherung zu integrieren. Nach diesem ersten Schritt müssen weitere folgen, um die Solidarität in der GKV zu stärken. Allerdings werden diese zusätzlichen Einnahmen durch die Verkleinerung der Bemessungsgrundlage für Leistungsberechtigte auf Arbeitslosengeld II für Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung wieder zunichte gemacht. Neue Verschiebebahnhöfe wären die Folge.

#### **2.7 Zu Artikel 10 – Änderung des Sechsten Sozialgesetzbuches**

Zu den hier vorgesehenen Änderungen stellt der DGB folgendes fest:

- Nr. 2 Änderung des § 168 Abs. 1 Nr. 1 b SGB VI, Erhöhung des Beitragssatzes auf geringfügige Einkommen:  
Durch diese Gesetzesänderung wird der Pauschalbeitrag, der auf ein Einkommen erhoben wird, das in einer geringfügigen

Beschäftigung erzielt wird und der vom Arbeitgeber zu entrichten ist, von 12 % auf 15 % angehoben. Dadurch ergeben sich höhere Einnahmen für die gesetzliche Rentenversicherung. Dieser Einnahmeeffekt wird allerdings durch die Verringerung des Bundeszuschusses (Artikel 10, Nr. 4) wieder zunichte gemacht.

- Nr. 4 Einfügung eines § 213 Abs. 2a SGB VI, Verringerung des Bundeszuschusses:  
Die Bundesregierung schlägt vor, den Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2006 um 170 Mio. Euro und im Jahr 2007 um 340 Mio. Euro zu vermindern.

Begründet wird dies mit den erwarteten höheren Beitragseinnahmen aufgrund des höheren Beitragssatzes auf geringfügige Beschäftigungen und aufgrund der Begrenzung der Sozialversicherungsfreiheit der Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschlägen (Artikel 8) bis zu einem Stundenlohn von 25 Euro.

Wegen dieser inhaltlichen Begründung der Absenkung enthält § 213 Abs. 2 a auch eine Vorschrift zur Verrechnung der tatsächlichen Beitragsmehreinnahmen mit der pauschalen Absenkung des Bundeszuschusses.

Der DGB lehnt die Absenkung des Bundeszuschusses vehement ab. Sie ist völlig unsystematisch begründet. Höhere Beitragseinnahmen rechtfertigen keine Absenkung des Bundeszuschusses – insbesondere deshalb nicht, weil die höheren Beitragseinnahmen unter anderem nur dadurch entstehen, dass der Gesetzgeber eine nicht zu rechtfertigende Bevorzugung geringfügiger Beschäftigung gegenüber regulärer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung teilweise abbaut.

Der Bundeszuschuss beruht auf zwei inhaltliche Begründungen:

- Zum einen soll der Bundeszuschuss die so genannten „versicherungsfremden“ Leistungen finanzieren. Das Bundesfinanzministerium hat dem Haushaltsausschuss des Bundestags berichtet, dass der Bundeszuschuss sich mit den versicherungsfremden Leistungen (bei enger Definition der versicherungsfremden Leistungen) die Waage hält (A-Drs. vom 13. August 2004). Bei einer weit gefassten Definition der nicht beitragsgedeckten Leistungen überschreiten diese den Bundeszuschuss sogar deutlich.
- Zum anderen soll der Bundeszuschuss die Folgen des demografischen Wandels für die gesetzliche Rentenversicherung teilweise abfedern. Die Hauptlast des demografischen Wandels tragen ohnehin die Beitragszahler (Arbeitnehmer/innen und Unternehmen) und die Leistungsempfänger (Rentner/-innen). Diese Lastenteilung wurde im rentenpolitischen Konsens, der zum Rentenreformgesetz 1992 führte, vereinbart.

Beide Begründungen gelten weiter. Zudem weist der DGB darauf hin, dass die Einnahmeprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) vom Gesetzgeber in erheblichem Umfang hausgemacht sind. Es sei unter anderem auf die Beitragsausfälle aufgrund der Minderung der Beiträge bei Arbeitslosigkeit (sowohl beim Bezug von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II) hingewiesen. Die Niedriglohnstrategie der Unternehmen trägt ebenso zum Bröckeln der Einnahmebasis der GRV bei.

Wir fordern die Bundesregierung deshalb auf, auf die Minderung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung zu verzichten. Die Mehreinnahmen können ein – kleiner – Beitrag dazu sein, die Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung zu stabilisieren. Diese Chance muss genutzt werden.

## **2.8 Zu Artikel 11 – Änderung des Elften Sozialgesetzbuches**

Die Beitragsbemessungsgrundlage für Bezieher von Arbeitslosengeld II wird in der sozialen Pflegeversicherung wie bisher beibehalten, um Beitragsausfälle bei der sozialen Pflegeversicherung zu vermeiden. Der Grundsatz „Pflegeversicherung folgt Krankenversicherung“ könne hier nicht mehr angewandt werden, argumentiert der Gesetzentwurf, weil die soziale Pflegeversicherung abweichend von der gesetzlichen Krankenversicherung keinen pauschalen Beitrag von Arbeitgebern bei geringfügiger Beschäftigung erhält und sie daher keine Kompensation für die Beitragsabsenkung bei Beziehern von Arbeitslosengeld II durch Mehreinnahmen bei geringfügiger Beschäftigung erzielen kann.

Der DGB lehnt die Verkleinerung der Bemessungsgrundlage für Leistungsberechtigte auf Arbeitslosengeld II für Beiträge zur sozialen Pflegeversicherung und zur gesetzlichen Krankenversicherung entschieden ab. Mit dem SGB II wollte der Gesetzgeber sog. Verschiebebahnhöfe zwischen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe schließen. Nun wird geplant, neue Verschiebebahnhöfe zwischen Sozialversicherungszweigen zu errichten. Wie unehrlich und unsystematisch diese Gesetzesänderungen wären, zeigt die hier vorgeschlagene Trennung des Grundsatzes „Pflegeversicherung folgt Krankenversicherung“. Dieses Maßnahmenbündel trägt keinesfalls zu einer nachvollziehbaren Politik bei.

## **2.9 Zu Artikel 12 – Änderung des Regionalisierungsgesetzes**

Die Bundesregierung will mit den Änderungen des Regionalisierungsgesetzes gezielte Einsparungen bei einzelnen Fördertatbeständen und in diesem Rahmen Korrekturen bei den Regionalisierungsmitteln erzielen. Hierzu hält der DGB folgendes fest:

Der DGB kritisiert grundsätzlich, dass die Debatte um den so genannten „Subventionsabbau“ in Deutschland nur nach rein monetären Gesichtspunkten verläuft, die gesellschaftliche Rolle des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) wird dadurch vernachlässigt. Der öffentliche Verkehr erfüllt nicht nur eine Aufgabe der „Daseinsvorsorge“, sondern er ist

auch unverzichtbarer Bestandteil der gesellschaftlich gewünschten Umweltpolitik.

Natürlich müssen öffentliche Verkehre kundenorientiert und wirtschaftlich arbeiten. Ein Rückzug des Staates aus der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs ist jedoch weder aus verkehrspolitischer noch aus gesellschaftlicher Perspektive opportun. Die Rede vom „Subventionsabbau“ führt deshalb in die Irre. Sie verfolgt das Ziel, staatliche Leistungen für den öffentlichen Verkehr – im Gegensatz zum Straßenbau – als Subvention zu diskreditieren, um so die Legitimation für Kürzungen zu schaffen. Die staatliche Aufgabe bleibt aber die Sicherung der Mobilität unter wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Aspekten. Gerade in Ballungsräumen lässt sich eine nachhaltige Mobilitätssicherung fast ausschließlich durch eine Verbesserung des öffentlichen Verkehrs und des nicht motorisierten Rad- und Fußverkehrs erreichen.

Eine vollständige Kostendeckung des ÖPNV wird nur in Ausnahmefällen möglich sein. Die Förderung des ÖPNV als tragende Säule eines zukunftsfähigen Verkehrssystems ist und bleibt damit eine wichtige staatliche Aufgabe.

Die Entwicklung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) ist eine der wenigen Erfolgsgeschichten der deutschen Verkehrspolitik, hier wachsen Fahrgastzahlen und Verkehrsleistungen seit 1994 um jährlich 3,5 Prozent. Das Regionalisierungsgesetz hat mit der Dynamisierung der Mittel um jährlich 1,5 Prozent (u. a. für steigende Energiekosten) nicht unwesentlich dazu beigetragen.

Deshalb ist es unverständlich, dass die Bundesregierung gerade an diesem stärksten Ast einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung sägen will, und zwar gleich mit einer Kürzung um 3,291 Mrd. Euro bis 2010 – der im Begründungstext S. 14 der Bundestagsdrucksache 16/752 genannte Betrag von 2,304 Mrd. Euro für die Jahre 2006 bis 2009 ist unvollständig, da im Besonderen Teil, S. 29, die „Erneute Revision im Jahr 2010 mit Wirkung zum 1. Januar 2011“ datiert wird.

Im Jahr 2010 sollen statt der nach derzeitiger Gesetzeslage vorgesehenen Finanzmittel von 7,6 Mrd. Euro nur 6,61 Mrd. Euro für den Nahverkehr zur Verfügung stehen. Also die 15 Prozent weniger, um die die Regionalisierungsmittel seit 1994 aufgestockt wurden – und mit deren Hilfe immerhin die Verkehrsleistung um 27 Prozent zunahm und insgesamt 35,3 Prozent mehr Fahrgäste gewonnen werden konnten. Es wäre fatal, wenn nun der umgekehrte Fall einträte.

Eine Kürzung der Regionalisierungsmittel lässt aus Sicht des DGB zwei Konsequenzen erwarten: Lohndruck und Gefährdung von Arbeitsplätze für die Beschäftigten und eingeschränkte Angebotsqualität für die Kunden:

- Einerseits wären höhere Fahrpreise, steigende Umweltbelastung und Einschränkungen der Mobilität die Folge. Zugabbestellungen

und ausgedünnte Takte wären nicht zu vermeiden. Wegen des hohen Fixkostenanteils dürften überproportional Leistungen abbestellt werden. Ersten Schätzungen zufolge hätten zehn Prozent weniger Regionalisierungsmittel Angebotskürzungen von bis zu 20 Prozent zur Folge.

- Außerdem befürchten wir schlechtere Arbeitsbedingungen und den Verlust von über 10 000 Arbeitsplätzen. Denn schon in den letzten Jahren sind Effizienzgewinne vornehmlich zu Lasten der Beschäftigten erreicht worden. Gerade das Service-Personal gehört zu den Beschäftigungsgruppen, die im betriebswirtschaftlichen Sprachgebrauch als leichter anzupassende „Kostenkomponenten“ angesehen werden.

Der DGB will mit seiner Ablehnung des Kürzungsvorhabens also nicht nur verkehrspolitische Fehlentwicklungen verhindern. Es geht auch um gravierende wirtschaftliche Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Verkehrssektor insgesamt.

Schon im Dezember 2005 wies die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder u. a. darauf hin, „dass eine spürbare Kürzung der Regionalisierungsmittel über die unmittelbaren Auswirkungen auf die auf einen funktionierenden ÖPNV/SPNV angewiesenen Arbeitnehmer/-innen und Auszubildenden hinaus auch schwerwiegende negative Folgen für die Arbeitsplatzsituation im ÖPNV/SPNV und für die deutsche Fahrzeugindustrie hätte. Für die große Zukunftsaufgabe der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik – die Sicherung von industriellen und Dienstleistungsarbeitsplätzen – hätte die angedachte Kürzung der Regionalisierungsmittel deshalb erhebliche negative Auswirkungen.“

Der DGB fordert vor dem Hintergrund dieser Argumentation:

- die Regionalisierungsmittel müssen mindestens auf dem Niveau von heute erhalten bleiben, um die weiter steigende Zahl von Fahrgästen zu bewältigen;
- die Zweckbindung der Mittel, wobei eine Berichtspflicht der Länder über die Verwendung die Transparenz erhöhen kann;
- die Beibehaltung der Dynamisierung, um den öffentlichen Nahverkehr gegenüber dem chronisch überlasteten Straßenverkehr konkurrenzfähig zu halten.

Der DGB ist durchaus offen für eine Neuordnung der verschiedenen Finanzierungsströme, sofern sie einer sachgerechteren Zuordnung und Verwendung der öffentlichen Mittel für ÖPNV-Dienstleistungen führt. Zentraler Ansatzpunkt einer Reform sollte die Aufgaben- und Finanzverantwortung in einer Hand. Entsprechende Rahmengesetze müssen hierzu eindeutige Vorgaben formulieren. Eine Berichtspflicht über die Verwendung der Mittel muss obligatorisch sein – wie auch die Sanktionen bei Zweckentfremdung der Gelder.

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

am 4. Mai 2006 in Berlin

## **Änderung der Regionalisierungsmittel**

Schriftliche Stellungnahme von Gottfried Ilgmann

Berlin, 27. April 2006

### **Zusammenfassung**

Die Regionalisierungsmittel wurden 1993 zwischen Bund und Ländern verhandelt. Ihre Höhe (und Fortschreibung) war wichtigstes Kriterium für die Zustimmung der Länder zur Bahnreform zum 1. 1. 1994. Heute sind die Mittel mit 7 Milliarden Euro p. a. etwa doppelt so hoch wie die Ausgleichszahlungen des Bundes für den Nahverkehr an Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn im letzten Jahr vor der Bahnreform 1993.

Die Regionalisierungsmittel werden derzeit nicht effektiv verwendet:

- Noch immer fahren 85 % aller Nahverkehrszüge der DB nach pauschalen, nicht ausgeschriebenen Verkehrsverträgen, die üppig dotiert sind. Die DB Regio erzielt lt. Geschäftsbericht 7 % Umsatzrendite, obwohl sie zu Kosten produziert, die nach eigenen Angaben weit über denen der Konkurrenz liegen. Durch flächendeckende Ausschreibungen könnten ca. 800 Millionen € eingespart werden - ohne Abstriche auf der Leistungsseite.
- Dem Nahverkehr werden überhöhte, dem ICE/IC-Verkehr unangemessen niedrige Transportpreise angelastet. Damit subventioniert der Nahverkehr über die Regionalisierungsmittel den an sich strukturell hoch defizitären Fernverkehr.
- Die Länder schöpfen ihre Spielräume aus, die Zweckbestimmung von Regionalisierungsmitteln zu interpretieren. Der Umfang echter Zweckentfremdung, d. h. außerhalb des Verkehrssektors, dürfte eher gering sein. Will der Bund dies ändern, muss er mehr Transparenz der Mittelverwendung einfordern und andere Anreize setzen. Die Länder sollten z. B. die Verantwortung für die Regionalnetze erhalten (inklusive anteiliger Mittel für die Investitionen in die Schiene).

Die Privatisierung der DB als integrierter Konzern (auch in Gestalt der so genannten „Eigentumsmodelle“) würde die ineffektive Verwendung der Regionalisierungsmittel festschreiben.

## 1. Misslich: hohe Fixkosten des Nahverkehrs (SPNV)

Wenn eine Produktion hohe Fixkosten aufweist, dann ist ihre Ausweitung wegen geringer Zusatzkosten preiswert. Vice versa führt die Einschränkung von Produktion nur zu geringer Kostentlastung. Diese Systematik gilt auch für den Nahverkehr.

Über 40% der Gesamtkosten im Nahverkehr sind Entgelte für die Netz- und Bahnhofsnutzung. Werden Züge abbestellt, fehlen der DB Netz Trassenentgelte. Eine Preiserhöhung würde wiederum überwiegend die übrigen Nahverkehrszüge treffen (siehe dazu weiter unten Abschnitt 3). Eine andere Reaktion ist die Stilllegung ganzer Strecken. Nur sie bewirkt eine deutliche Senkung der Fixkosten des Netzes – allerdings nur mit Zeitverzug.

Auch die DB Regio als Transporteur bleibt bei Abbestellungen auf Fixkosten sitzen, insbesondere dann, wenn nur außerhalb der Verkehrsspitzen Takte ausgedünnt werden. Ursache: Wie viele Fahrzeuge vorzuhalten sind, richtet sich ausschließlich nach dem Bedarf für die Spitzenlast (Berufsverkehr). Abgeschwächt gilt diese Gesetzmäßigkeit auch für das vorzuhaltende Personal.

Besonders kritisch für die DB: Sie hat in 2005 günstige Tarifabschlüsse (Senkung der Arbeitskosten um 5,5 %) dadurch erkaufte, dass sie bis Ende 2011 den Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen tarifvertraglich zugesagt hat (für Beschäftigte ab 5-jähriger Betriebszugehörigkeit). Die positiven Unternehmensergebnisse der DB heute sind damit durch eine Zukunftshypothek (keine betriebsbedingten Kündigungen) erkaufte worden.

Fazit: Die Fixkosten im Nahverkehr bedingen, dass eine Kürzung der Regionalisierungsmittel weniger zu einer linearen Ausdünnung, sondern zu Streckenstilllegungen oder zu einer Abbestellung ganzer Linien führen wird, weil nur dann auch Fixkosten (mit Zeitverzug) abgebaut werden (Prämisse: Die Länder kompensieren nicht aus ihren Haushalten, und die Spielräume für Preiserhöhungen am Fahrgastmarkt bleiben gering). Einen Ausweg aus diesem Dilemma bietet nur eine Bahnreform, die es erlaubt, auch die Netzbewirtschaftung unter Wettbewerbsdruck zu setzen, damit die Netzkosten durch mehr Effizienz fallen (Näheres s. u., Abschnitt 6).

## 2. DB Regio: nicht wettbewerbsfähig, aber Star der Konzernbilanz

Die Sonnenseite hoher Fixkosten im SPNV wurde seit der Bahnreform genutzt. Das Zugangebot im Nahverkehr konnte mit relativ geringen Zusatzkosten ausgeweitet werden.<sup>1</sup> Dies erklärt u. a., warum die früheren „Schmuddelkinder“ des Nahverkehrs in der alten Bundesbahn und in der Reichsbahn - als DB Regio neu formiert - zum Star in der Bilanz des DB-Konzerns aufgerückt sind: Die Regionalisierungsmittel waren gemessen an den relativ geringen Zusatzkosten sehr auskömmlich – zurückhaltend formuliert. Für die Investmentbank Morgan Stanley, Helfer des DB-Konzernvorstandes beim Börsengang „mit Netz“ (Integrationsmodell) sind die Pfründen von DB Regio der „Nukleus der Equity-Story“<sup>2</sup>.

Wie konnten die Pfründen trotz Wettbewerb überdauern? Schließlich räumt der DB Regio-Vorstand selbst ein, mit seiner Kostenstruktur<sup>3</sup> sei er - trotz aller Rationalisierungsbemühungen - noch immer nicht wettbewerbsfähig gegenüber den Newcomern im SPNV - Markt. Was ist die Ursache für Gewinne bei nicht wettbewerbsfähigen Kosten? Noch immer fahren 85% aller Züge der DB Regio nach pauschalen Verkehrsverträgen – 12½ Jahre nach der Bahnreform. Die Entgelte sind im Vergleich zu den Marktpreisen, die bei Ausschreibungen erzielt werden, üppig.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Das gilt grundsätzlich in den Fällen, in denen der (relativ) dichte Takt in der Hauptverkehrszeit über den ganzen Tag aufrechterhalten wird. Das gilt nicht in den Fällen, wo z. B. eine Nahverkehrsverbindung völlig neu aufgebaut wurde (Reaktivierung).

<sup>2</sup> Vulgo: Sichere satte Gewinne auf Dauer.

<sup>3</sup> Beispiel: DB-Mitarbeiter werden im Durchschnitt „immer noch 25 bis 30 Prozent besser bezahlt als die Mitarbeiter vergleichbarer Unternehmen“, vgl. Booz Allen Hamilton: Privatisierungsvarianten der DB AG „mit und ohne Netz“, Jan. 2006, ungeschwärzte Fassung, die der Süddeutschen Zeitung vorliegt, zitiert in DVZ vom 21. 2. 2006.

<sup>4</sup> In Fachkreisen gilt die Daumenregel: Bei Ausschreibungen erhöht sich die Angebotsqualität beträchtlich, und die Preise fallen um etwa 20 % - bei Ausschreibung „fetterer“ Linien sind durchschnittlich größere Einsparungen zu erwarten.

Derzeit werden im SPNV nur 30 % der Kosten durch Fahrgeldeinnahmen gedeckt.<sup>5</sup> Ausgeschrieben wurden bislang vorrangig „Armutsstrecken“. Ausschreibungsgewinner waren überwiegend die Wettbewerber.<sup>6</sup> Das Streckenbündel, das DB Regio weiterhin nach pauschalen Verträgen befährt, ist damit eher noch profitabler geworden.<sup>7</sup> Auch dies erklärt die stolze Umsatzrendite von DB Regio von rd. 7 %<sup>8</sup> (DB-Konzern insgesamt inklusive Schenker etc.: 2 %). Würde das Streckenbündel, das die DB nach pauschalen Verkehrsverträgen fährt, flächendeckend ausgeschrieben, könnten über die Jahre progressiv ansteigend ca. 800 Millionen € eingespart werden.

Fazit: Hätte der Prozess einer Vergabe im Wettbewerb früher und umfassender eingesetzt, würden für das heutige Zugangebot im SPNV geringere Regionalisierungsmittel ausreichen. DB Regio wäre durch den Wettbewerbsdruck zu größeren Kostensenkungs- und Innovationsanstrengungen gezwungen gewesen.

### 3. Quersubvention an ICE/IC

Der schnelle Fernverkehr (ICE/IC) ist der größte Kostentreiber des Netzes. Der Sprung von der Maximalgeschwindigkeit im Regionalverkehr (160 km/h) auf höhere Geschwindigkeiten des Fernverkehrs treibt die Kosten für die Vorhaltung des Netzes drastisch in die Höhe - teils sprunghaft (aufgrund von Gesetzen für die Überschreitung von 160 km/h), teils progressiv mit der Geschwindigkeit ansteigend. Auch die Bundesmittel für den Neu- und Ausbau des Netzes werden weit überwiegend für den schnellen Fernverkehr ausgegeben.

Auf einer gemischt genutzten Strecke von Hamburg nach Hannover (Ausbaugeschwindigkeit: 200 km/h) zahlt ein 14 Wagen umfassender ICE ebenso viel für die Netznutzung wie eine Regionalbahn. Nur rd. 50% mehr Trassenentgelt fällt für den ICE an, wenn er auf die sündhaft teure Neubaustrecke nach Würzburg einfährt. Gemessen an den Kosten für Hochgeschwindigkeitsstrecken zahlt der ICE Preise, die man nur als „symbolisch“ bezeichnen kann.

Der Regionalverkehr zahlt für eine Ausstattung des Netzes, die nicht ihm, sondern ausschließlich dem schnellen Fernverkehr zu Gute kommt, und alimentiert auf diese Weise den Fernverkehr.<sup>9</sup>

DB Netz erzielte 2005 rd. 3,8 Mrd. € Trassenerlöse. Die Herkunft: Nahverkehr: 67%, Fernverkehr: 19 %, Güterverkehr: 14%.<sup>10</sup> Würden sich die Trassenpreise stärker an den verursachten Kosten orientieren, müssten die Trassenpreise für den SPNV fallen, die für den ICE/IC explodieren – z. B. auf französisches TGV-Niveau.<sup>11</sup> Was geschähe dann? Die Regionalisierungsmittel könnten erheblich gekürzt werden, aber der Fernverkehr der DB würde zum Sanierungsfall.

Fazit: Ein Teil der Regionalisierungsmittel wird via überhöhte Trassenpreise für den SPNV zweckentfremdet. Dadurch werden ICE/IC quersubventioniert. Die notwendige Sanierung des Fernverkehrs der DB unterbleibt. Die Verkündung auf der Bilanzpressekonferenz, in 2005 sei der Fernverkehr in die Gewinnzone zurückgekehrt, gilt nur unter obwaltender Quersubvention.<sup>12</sup>

<sup>5</sup> Fahrgeldeinnahmen sind auch Subventionen für Schüler und Schwerbehinderte.

<sup>6</sup> In den Fällen, in denen DB Regio sich an der Ausschreibung beteiligte, hat sie häufig Töchter ausgegründet mit Tarifen deutlich unter dem Haustarif („Zweitcharter“ innerhalb des Konzerns), die auch bessere Leistungsqualität lieferten. Im Mittel überlegen blieben die Wettbewerber dennoch. Ihnen gelang es in größerem Ausmaß, mehr Fahrgäste zu gewinnen und so die Erlöse zu steigern.

<sup>7</sup> Es besteht die Gefahr, dass bei Kürzung der Regionalisierungsmittel diejenigen Verkehrsangebote ausgedünnt oder Strecken stillgelegt werden, die ausgeschrieben wurden.

<sup>8</sup> Betriebliches Ergebnis nach Zinsen / Umsatz. Der ROCE (Return On Capital Employed) beträgt lt. Geschäftsbericht für DB Regio 17,4 % (2004), für den DB-Konzern insgesamt 5 % (2005).

<sup>9</sup> Analoges gilt für die Stationsentgelte. Die sehr langen und „schönen“ Bahnsteige für den ICE/IC und die entsprechenden „Marmorflächen“ in den Bahnhöfen werden über den Regionalverkehr und damit aus Regionalisierungsmitteln alimentiert.

<sup>10</sup> Geschäftsbericht der DB 2005, S. 208, sowie ‚Daten und Fakten 2005‘, S. 13: DB-Transportgesellschaften 3,3 Mrd. €, Dritte im Nah- und Güterverkehr: 0,5 Mrd. €. Fernverkehr Dritte: vernachlässigbar.

<sup>11</sup> Zum Vergleich: Der TGV bezahlt zwei bis dreimal so viel für die Netznutzung im französischen Netz.

<sup>12</sup> Es sind weitere Quersubventionen als nur die mittels Trassenentgelten zu vermuten, nämlich die mittels Kostenzuordnung von Einrichtungen, die gemeinschaftlich dem Nah- und Fernverkehr dienen (Fahrkartenverkauf etc.). Dies wird erleichtert durch die Zwischenholding ‚DB Personenverkehr GmbH‘ (DB Regio und DB Fernverkehr).

#### 4. Zweckentfremdung

Nach einer aktuellen Studie der Beratungsfirma SCI (April 2006) sollen die Länder die zweckgebundenen Regionalisierungsmittel angeblich „1:1 für den Nahverkehr ausgeben“, so der Auftraggeber der Studie, die Allianz pro Schiene. Die Gutachter selbst räumen ein, dass die Länder ihre Gestaltungsspielräume nutzen<sup>13</sup>, und beklagen den geringen Detaillierungs- und Transparenzgrad der Haushaltspläne.

Die Allianz pro Schiene (Vorsitz: Transnet-Chef Norbert Hansen) kämpft vehement für die Erhaltung und weitere Dynamisierung der Regionalisierungsmittel. Das Misstrauen des Bundes gegen das Ergebnis der Studie wäre verständlich. Der Bund sollte die SCI - Studie kritisch prüfen. Eindeutige Zweckentfremdung, z. B. zur Haushaltssanierung, werden vom Umfang her aber eher unbedeutend sein gemessen am Gesamtvolumen.<sup>14</sup>

Aber wie soll der Bund anschließend agieren, wenn er nachgewiesen hat, dass Länder tatsächlich Teile der Regionalisierungsmittel zweckentfremdet haben, weil ihnen der Nutzen aus der alternativen Verwendung größer erschien als der Nutzen aus attraktiverem Nahverkehr? Letztlich verharrt der Bund in der Defensive bei der Nachprüfung des Zweck entsprechenden Einsatzes seiner Mittel. Aus der Defensive könnte der Bund kommen, indem er die Regionalnetze in die Verantwortung der Länder gibt - mit dem entsprechenden Anteil der Bundesmittel für Investitionen in die Schiene. Dann würde die Daseinsvorsorge auf den Regionalstrecken für Netz und Transport bei den Ländern liegen. Sie hätten dann die Konsequenzen von Abbestellungen zu tragen – bis hin zur Durchsetzung von Streckenstilllegungen vor ihrer Haustür. Für den Regionalverkehr auf dem Bundesnetz bliebe es grundsätzlich beim bisherigen Modus: Verantwortung für den Transport bei den Ländern, für das Netz beim Bund. Auf den Strecken des Bundes würde aber wegen der Mehrfachnutzung durch Personenfern- und Güterverkehr nicht eine Streckenstilllegung in Rede stehen.

Fazit: Mittelfristig sollte die Zweckbindung fallen. Um diesen Prozess zu gestalten, ist viel Kreativität gefragt. Bei abrupter Aufhebung könnten die Länder aufgrund ihrer Haushaltsnotlage den Einkauf von Nahverkehrszügen drastisch herunterfahren. Das Schienennetz wäre dann abrupt schlechter ausgelastet. Die Verluste der DB Netz (s. o., Abschnitt 1, Fixkosten) fielen letztlich beim Bund an. Eine Erhöhung der Trassenpreise könnte eine Negativspirale in Gang setzen und kurzfristig zu noch höheren Verlusten führen – nur anders verteilt im DB-Konzern.

#### 5. Länder: Anwälte effizienten Einsatzes von Bundesmitteln?

Was wäre geschehen, wenn die Länder verursachungsgerechtere Trassenpreise durchgesetzt und mit Ausschreibungen die Preise für den Einkauf von Nahverkehrszügen gesenkt hätten? In den Revisionsverhandlungen wären die Regionalisierungsmittel gekürzt worden. Die Länder als Anwälte eines effizienten Umgangs mit zweckgebundenen Bundesmitteln? Der Anreiz dazu fehlt, solange effizienter Mitteleinsatz mit Kürzung bestraft wird.

Die Länder haben – im Gegenteil – einen Anreiz, Regionalisierungsmittel zu verschwenden, indem sie unter Verzicht auf eine Kosten sparende Ausschreibung Verkehrsverträge direkt an die DB Regio vergeben, um sich im Gegenzug vom integrierten DB-Konzern eine bevorzugte Behandlung von Infrastrukturprojekten in ihrer Region oder bei der Sicherung von Arbeitsplätzen zusagen zu lassen. Ein „armes“ Land lässt sich z. B. auf einen langfristigen, „sehr auskömmlichen“ pauschalen Verkehrsvertrag ein gegen die Zusage, dass dadurch Arbeitsplätze der DB im

<sup>13</sup> Beispiel: Wird ein Bahnhof saniert, kann man darüber streiten, inwieweit die Gestaltung des Bahnhofvorplatzes aus Regionalisierungsmitteln oder aus Mitteln der Stadterneuerung bestritten werden sollte.

<sup>14</sup> In seinen Verlautbarungen erweckt der Bund den Eindruck, die Länder würden die Regionalisierungsmittel zweckentfremden, wenn sie die Mittel für Investitionen in den SPNV oder zur Förderung des ÖSPV (Busse, U- und Straßenbahnen) verwenden – obwohl das Gesetz dieses zulässt und der Bund bei der Kürzung der Mittel für die Schienenwege oder die Schülerbeförderung u. a. argumentiert, die Länder könnten auf Regionalisierungsmitteln zurückgreifen.

Land gehalten werden. Ein anderes Land lässt sich auf einen solchen Vertrag oder auf den Verzicht von Ausschreibungen ein gegen die Investitionszusage für ein teures Schienenprojekt in seinem Land aus Mitteln des Bundes.<sup>15</sup> Das lokale Vorzeigeprojekt wird dadurch quasi aus Regionalisierungsmitteln mitfinanziert. Die Literatur wartet mit einer Fülle weiterer Beispiele auf.<sup>16</sup> Die Praxis der Koppelgeschäfte ist auch ein Musterbeispiel für das wettbewerbliche Gefährdungspotential eines integrierten DB-Konzerns.

**Fazit:** Koppelgeschäfte (insbesondere Investitionszusagen als Gegenleistung für den Abschluss pauschaler Verkehrsverträge oder der Verzicht auf Ausschreibung) verhindern Effizienzgewinne durch mehr Wettbewerb im Transportbereich und führen obendrein zur Fehlallokation von Investitionen in das Schienennetz. Länder, die Effizienzgewinne durch Ausschreibungen erzielen (wollen), müssen daraus einen Vorteil ziehen können. Sie sollten für ihr Bemühen nicht mit der Ablieferung von Effizienzgewinnen an den Bund demotiviert werden.

## 6. Kürzung: Rahmenbedingungen sind entscheidend

Werden Mittel gekürzt, sind im Gegenzug Handlungsspielräume zu erhöhen und Anreize zu setzen, um aus verbliebenen Mitteln „mehr herauszuholen“.

Deutlich mehr Wettbewerb auf der Schiene wird es nur geben, wenn die DB Netz aus dem Konzern herausgelöst wird, so die Gutachter um Booz Allen (Privatisierungsvarianten der DB...). Die vollständige Trennung eröffnet zudem die reale Option, die Bahnstrecken mit nur regionaler Bedeutung in die Hand der Länder zu überführen. Nicht nur das von der DB favorisierte Integrationsmodell verbaut diese Option. Auch die „Kompromissmodelle“ verhindern auf Dauer („Eigentumsmodell“) oder sehr langfristig („Eigentumsmodell – Gestaltungsvariante“), dass die teure Netzvorhaltung deutlich effizienter wird.

Längst hat sich in Europa eine Wettbewerbsbranche zur Bewirtschaftung von Schienennetzen etabliert. Die Länder würden die Bewirtschaftung ihrer lokalen Netze ebenso ausschreiben wie den Transport auf der Schiene. Nur wenn ein Wettbewerb auf beiden Wertschöpfungsstufen (Netz und Transport) einen Kostensenkungs- und Innovationswettbewerb auslöst, gibt es eine Chance für einen attraktiven Nahverkehr mit stark sinkenden Zuschüssen des Bundes. Der autonomen DB Netz AG kann vom Eigentümer Bund vorgegeben werden, zu schrumpfen, indem Tranchen des Bundesnetzes zur Bewirtschaftung ausgeschrieben werden. Die künftige DB Netz würde zu einer kleinen Regiegesellschaft mutieren, die nur über strategische Fragen (und damit als Sparringspartner des Bundes über den Neu- und Ausbau) entscheidet und das Know How vorhält, um effizient die Netzbewirtschaftung auszuschreiben.

Die Aufgabenträger, die für die Länder die Nahverkehrszüge einkaufen, haben sich in ihrem Positionspapier zum Gutachten von Booz Allen<sup>17</sup> zu diesem Szenario bekannt und fordern deshalb eine klare Trennung von Netz und Transport, um bei sinkenden Zuschüssen den erreichten Attraktivitätsstandard im Nahverkehr halten zu können. Die Zweckbindung der Regionalisierungsmittel kann mit einer Karenzzeit aufgehoben werden. Koppelgeschäfte zu Lasten des Bundes werden obsolet. Dem DB AG - (Transport-)Konzern wird signalisiert, dass er den eigenwirtschaftlichen Verkehr (Fernverkehr und Güterverkehr) nicht länger über den Nahverkehr quersubventionieren kann. So misslich es ist: Für eine Übergangsperiode wird es bei der Quersubvention (direkt sowie über den Umweg der Trassenentgelte) bleiben müssen. Ein abrupter Ab-

<sup>15</sup> Formal wird zwar durch den Bund gemäß Verfahren im Bundesverkehrswegeplan entschieden. De facto kann jedoch die DB aufgrund ihres Informationsmonopols, ein Projekt wirtschaftlich oder defizitär zu rechnen.

<sup>16</sup> Bereits beim Verkehrsvertrag Berlin/Brandenburg, (Connex verklagte das Land Brandenburg) waren solche „Deals“ Gegenstand eines Nachprüfverfahrens vor dem OLG Brandenburg. Die Verträge verstoßen gegen das europäische Vergaberecht. Eine Beschwerde bei der EU-Kommission ist anhängig (Mahnschreiben der Kommission vom 18. Februar 2004). Durch einen Beschluss des Kartellsenats des BGH vom 7.2.2006 (KVR – 5/05 – *ÖPNV Hannover*) sind die pauschalen Verkehrsverträge nun auch von der deutschen Rechtsprechung als rechtswidrig qualifiziert worden.

<sup>17</sup> Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger (BAG-SPNV) zum Gutachten von Booz Allen Hamilton: Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG „mit und ohne Netz“, 3/06, [www.BAG-SPNV.de](http://www.BAG-SPNV.de)

bau der Quersubvention ließe den DB-Konzern in tiefrote Zahlen abgleiten. Das könnte eine nicht reversible Negativspirale auslösen. Gefragt ist ein kompromissloser und vorausschaubarer Ordnungsrahmen mit klar definiertem Übergangsszenario, an dessen Ende auf allen Ebenen der Wertschöpfung substanzielle Effizienzgewinne erzielt werden, die auch den staatlichen Haushalten zugute kommen.

## 7. Kontext zur DB-Privatisierung als integrierter Konzern

Der Vorstand des DB-Konzerns strebt eine (Teil-)Privatisierung als integrierter Konzern an. Morgan Stanley als begleitender Investmentbanker hat die zwingenden Voraussetzungen formuliert:

- Verharren der Regionalisierungsmittel auf hohem Niveau mit 1,5% Steigerung p. a.
- Sicherstellung der Gültigkeit der pauschalen Verkehrsverträge zwischen DB Regio und den Bundesländern
- Zahlung eines pauschalen kapitalmarktkonformen<sup>18</sup> Netzzuschusses von 2,5 Mrd. € p. a. aus dem Bundeshaushalt an die DB - über 10 Jahre plus Verlängerungsoption, die aufgrund des defizitären Charakters des Netzes ewig in Anspruch genommen werden wird, und weitere 1,5 Mrd. € p. a. für den Neu- und Ausbau des Netzes nach bisherigen Verfahren, wie es der Bundesverkehrswegeplan vorschreibt.

Mit diesen Voraussetzungen für einen Börsengang mit integriertem Netz mutet der DB-Vorstand dem Bund folgende Perspektive zu:

- Die Regionalisierungsmittel sollen (dynamisiert) auf derzeitigem Niveau bleiben und weiterhin den Fernverkehr in hohem Maße quersubventionieren
- Der Bund solle dafür sorgen, dass ein Ausschreibungswettbewerb – wie er nach Ansicht der Europäischen Kommission und des BGH schon aufgrund des EG-Vertrages zwingend ist – nicht stattfindet, damit die DB Regio als Melkkuh des DB-Konzerns nicht unter Wettbewerbsdruck gerät
- Der Bund möge sich verpflichten, die Mittel für die Ersatzinvestitionen des Bundesnetzes pauschaliert auf Jahrzehnte hinaus zu überweisen.

Zudem soll der Bund das Risiko eingehen, dass das Konstrukt des integrierten Konzerns nach einer Teilveräußerung an einen Investor angesichts geltender (bzw. sich noch entwickelnder) europäischer Gesetzgebung für rechtswidrig erklärt wird.<sup>19</sup> Sogar der Leiter der Konzernentwicklung der DB räumt ein, dass die „EU-Kommission eine kritische Grundhaltung gegenüber dem Integrationsmodell einnimmt“. Die Gutachter um Booz Allen (Privatisierungsvarianten der DB....) empfehlen dringend, der Bund möge sich vor einem Börsengang „mit Netz“ eine Rückkaufsoption für das Netz sichern, falls das Integrationsmodell EU-rechtlich nicht zu halten ist. Die Option wäre für den Bund extrem teuer.<sup>20</sup> Die Privatisierung mit Netz - aber auch die Privatisierung entsprechend der so genannten Eigentumsmodelle<sup>21</sup> - gerieten zur Absurdität.

<sup>18</sup> Kapitalmarktkonform ist nach Morgan Stanley ein Zuschuss, über dessen Verwendung die DB autonom entscheidet (in Erfüllung einer so genannten Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung).

<sup>19</sup> In den nächsten Tagen wird der Interessenverband der Wettbewerbsbahnen im Güterverkehr - das Netzwerk Privatbahnen - bei der EU Beschwerde einlegen, dass die DB Netz als integraler Unternehmensteil des DB-Konzerns weiterhin für den Trassenvertrieb zuständig bleibt – nur beaufsichtigt durch eine Netzagentur (europäischer Gesetzestext: Trassenvertrieb nur durch einen Netzbetreiber, der rechtlich, organisatorisch und in seinen Entscheidungen unabhängig ist). Die EU - Kommission hat eine Stellungnahme zum deutschen DB - Konstrukt angekündigt, unmittelbar vor der öffentlichen Anhörung des Verkehrsausschusses des deutschen BT zu den Privatisierungsvarianten am 10. 5.2006. Auch wenn die Stellungnahme nach Presseberichten weniger harsch als erwartet ausfallen wird, bedeutet das nichts. In wenigen Monaten kann die EU die Zügel schon wieder anziehen, weil sie ihre grundsätzlichen Ziele der Öffnung des Eisenbahnmarktes gefährdet sieht.

<sup>20</sup> Ähnlich teuer wäre bei den Eigentumsmodellen die Option, das der Bund die Bewirtschaftung des Netzes durch den DB-Konzern aufgrund der (sich entwickelnden) EU-Gesetzgebung rückgängig machen müsste; vgl. hierzu: Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger (BAG-SPNV) zum Gutachten von Booz Allen Hamilton: Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG „mit und ohne Netz“, 3/06, [www.BAG-SPNV.de](http://www.BAG-SPNV.de).

<sup>21</sup> Wegen immenser Entschädigungen für die Rückabwicklung lang laufender Netz-Bewirtschaftungsverträge.



**Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup**  
**Fachgebiet Finanz- und**  
**Wirtschaftspolitik**

Fachbereich 1  
Rechts- und Wirtschaftswissenschaften

Residenzschloss  
64283 Darmstadt  
Telefon (06151) 16-2800  
Schr. (06151) 16-4902  
Telefax (06151) 16-6062

e-mail: ruerup@vwl.tu-darmstadt.de

3. Mai 2006

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006“ (Haushaltsbegleitgesetz 2006) gegenüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Öffentliche Anhörung am 4. Mai 2006)**

1. Die Situation der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik ist prekär: Die Defizitbegrenzung des EG-Vertrags in Höhe von 3 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt wurde in den Jahren 2002 bis 2005 durchgängig und meist in erheblichem Umfang überschritten. Der Schuldenstand des Gesamtstaats belief sich Ende des Jahres 2005 auf 67 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt und lag damit ebenfalls deutlich über dem vorgegebenen Referenzwert in Höhe von 60 vH. Auch und gerade mit Blick auf den Bundeshaushalt haben sich die Probleme im selben Zeitraum verschärft. Die von Artikel 115 Grundgesetz vorgegebene Obergrenze für die Nettokreditaufnahme des Bundes wurde in den Jahren 2002 bis 2004 nicht eingehalten, was die Bundesregierung jeweils mit Verweis auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gerechtfertigt hat. Im Hinblick auf den Bundeshaushalt des Jahres 2005 könnte eine solche Konstellation lediglich durch die Nutzung in den Vorjahren nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen vermieden werden. Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf für ein Haushaltsgesetz 2006 wiederum nimmt erneut auf eine drohende Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Bezug, wodurch der Verstoß gegen die verfassungsmäßige Kreditaufnahmegrenze im gleichzeitig vorgelegten Haushaltsentwurf für das laufende Jahr – in dem die Höhe der Nettokreditaufnahme die Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen um mehr als 15 Mrd Euro überschreitet – gerechtfertigt werden soll.
2. Die Befolgung der europarechtlichen Verschuldungsvorgaben auf gesamtstaatlicher Ebene und eine entschlossene Konsolidierung des Bundeshaushalts sind vor diesem Hintergrund unvermeidbar.

Dabei ist der Umfang der notwendigen Konsolidierung gemessen am Ausmaß der strukturellen Haushaltsprobleme erheblich. In dieser Beobachtung schlägt sich nieder, dass ein eigentlich notwendiges, frühzeitiges Gegensteuern – namentlich das Kürzen oder Streichen von Subventionen, Finanzhilfen und steuerlichen Ausnahmetatbeständen, wofür nicht zuletzt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung immer wieder geworben hat – in den vergangenen Jahren nur in einem recht begrenzten Umfang vorgenommen worden ist.

3. Der Entwurf für das Haushaltsbegleitgesetz 2006 und insbesondere die darin vorgesehene Erhöhung der Umsatz- und der Versicherungsteuer ab dem 1.1.2007 sind das quantitativ bedeutsamste Element des von der Bundesregierung nunmehr eingeschlagenen Konsolidierungswegs. Aus ökonomischer Sicht sprechen demgegenüber gute Gründe dafür, die Konsolidierung eher über eine Reduzierung der öffentlichen Ausgaben sowie über eine – letztlich einer Ausgabenkürzung äquivalente – Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen durch die Streichung steuerlicher Ausnahmetatbestände d.h. selektiver Vergünstigungen zu erreichen. Ein zu Einnahmeverbesserungen führendes Streichen von Steuervergünstigungen ist in den Wirkungen nicht mit Einnahmeverbesserungen als Folge von Steuersatzerhöhungen identisch. Steuer(satz)erhöhungen führen zu Vermeidungsreaktionen der Zensiten, die die Wohlfahrt der Wirtschaftssubjekte vermindern, die wirtschaftliche Aktivität hemmen und damit für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung abträglich sind. Zudem kommen aktuelle Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass Konsolidierungen, die auf der Ausgabenseite ansetzen, die Situation der öffentlichen Finanzen länger andauernd verbessern als solche, die auf einer Erhöhung der öffentlichen Einnahmen namentlich allgemeiner Steuererhöhungen beruhen.
4. Zuzugestehen ist, dass die vorgesehenen Steuererhöhungen begleitet werden durch Einsparungen auf der Ausgabenseite, etwa die Streichung der Eigenheimzulage für Neufälle sowie die im vorliegenden Entwurf für ein Haushaltsbegleitgesetz 2006 enthaltene Kürzung der Sonderzahlung des Bundes für Besoldungs- und Versorgungsempfänger. Von ihrem Umfang her bleiben diese Maßnahmen allerdings deutlich hinter dem Umfang der für das kommende Jahr vorgesehenen Mehreinnahmen durch die Erhöhung der Steuersätze zurück; ihre Wirkung wird zudem dadurch begrenzt, dass gleichzeitig neue und vergleichsweise auch kostspielige Ausnahmeregelungen geschaffen wurden.
5. Erreichen ließe sich ein verfassungskonformer Haushalt im Jahr 2007 ohne eine Erhöhung der Steuersätze namentlich des allgemeinen Mehrwertsteuersatzes durch eine nochmalige (und dann letztmalige) Mobilisierung des verfügbaren Beteiligungsbesitzes des Bundes. Eine Verwendung dieser Anlagen zu Konsolidierungszwecken widerspräche allerdings, da damit eine Reduzierung der staatlichen Vermögensposition und ein Verzicht auf zukünftige Erträge verbunden wäre, der Intention des Artikels 115 Grundgesetz („Goldene Regel der Finanzpolitik“: Nur rentierliches Vermögen darf

kreditfinanziert werden. Privatisierungen entsprechen Desinvestitionen und müssten daher eigentlich von den Ausgaben für investive Zwecke, die im Regelfall die Obergrenze der Nettoneuverschuldung beziffern, abgezogen werden). Mit einer solchen Privatisierungsoperation wäre auch keine Reduzierung des strukturellen Haushaltsdefizits des Bundes verbunden, welches von der Bundesregierung selbst auf rund 50 Mrd. Euro beziffert wird. Die Konsolidierungsproblematik in Bezug auf den Artikel 115 Grundgesetz würde zudem nur um ein Jahr verschoben. Über die ökonomisch sinnvolle Konsolidierungsstrategie – Streichen von steuerlichen Ausnahmetatbeständen und Ausgabenkürzungen – lässt sich ein verfassungsgemäßer Bundeshaushalt im Jahr 2007 nicht realisieren, denn diese Strategie erfordert Zeit. Beispiel: Wäre das im Herbst 2002 von der damaligen Bundesregierung eingebrachte Steuervergünstigungsabbaugesetz in Kraft getreten, so wäre auf diese Weise der Konsolidierungsbedarf für den Bund erst heute um knapp 7 Mrd. Euro geringer. Ebenfalls scheidet eine kurzfristige Reduzierung der Bundeszuschüsse an die Gesetzliche Rentenversicherung und eine Kürzung der Alg II-Mittel in der relevanten Größenordnung insbesondere aus rechtlichen Gründen wie auch unter Verteilungsaspekten aus. Ein Verzicht auf eine Erhöhung der Umsatzsteuer zu Konsolidierungszwecken würde mithin einen erneuten Verstoß gegen Artikel 115 Grundgesetz implizieren. In dieser Dilemmasituation besteht somit letztlich nur die Wahl zwischen einer - da nicht einer Senkung der Sozialabgaben oder der Flankierung einer Unternehmenssteuerreform dienenden – in schwer abschätzbarem Maße Beschäftigung und Wachstum dämpfenden Mehrwertsteuererhöhung, die allerdings einen relevanten strukturellen Konsolidierungsbeitrag leistet, und einer weiteren, vertrauensschädigenden Schwächung der Bindungswirkung von Artikel 115 Grundgesetz. Wer in soliden, sich in verfassungskonformen Haushalten dokumentierenden Staatsfinanzen ein nicht zuletzt aus Gründen der intergenerativen Gerechtigkeit und der Einhaltung der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates erstrebenswertes Ziel erachtet, der wird in der vorgesehenen Verwendung der Mittel aus der erhöhten Umsatzsteuer zu Konsolidierungszwecken das kleinere Übel sehen. Klar sollte allerdings sein, dass es die Politik selbst war, die sich durch Versäumnisse in der Vergangenheit in diese Dilemmasituation manövriert hat. Dieser Befund entbindet aber nicht davon, heute eine Entscheidung zwischen den genannten „Übeln“ zu treffen und anzuerkennen, dass mit der Vorlage eines verfassungskonformen Bundeshaushaltes 2007 und der Erfüllung des 3vH-Maastricht-Kriteriums spätestens im nächsten Jahr definitiv noch nicht das Pflichtenheft der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen abgearbeitet ist.



Institut für Öffentliche Finanzen · Königsworther Platz 1 · 30167 Hannover

Deutscher Bundestag  
– Haushaltsauschuß –  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Institut für Öffentliche Finanzen**  
**Prof. Dr. Stefan Homburg, StB**

Conti-Campus, Gebäude I, Raum 253  
Telefon: (+49) (511) 762-5633  
Telefax: (+49) (511) 762-5656  
[www.fwi.uni-hannover.de](http://www.fwi.uni-hannover.de)

### Öffentliche Anhörung zum HBeglG 2006

16. April 2006

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

mit Schreiben vom 6. April 2006 haben Sie um eine schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006 gebeten. Dieser Bitte komme ich gern nach. Meine Stellungnahme finden Sie umseitig.

Die öffentliche Anhörung fällt leider auf einen Tag mit zahlreichen Vorlesungs- und anderen Verpflichtungen an der Universität. Ich bedauere daher, an der Anhörung nicht teilnehmen zu können.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Prof. Homburg

### Zu Artikel 1 (Bundessonderzahlungsgesetz)

Artikel 1 regelt zwei verschiedene Dinge: Erstens wird die jährliche Sonderzahlung (die aus dem früheren Weihnachts- und Urlaubsgeld hervorging) für Mitglieder der Bundesregierung, Parlamentarische Staatssekretäre und Versorgungsempfänger aus diesen Amtsverhältnissen endgültig gestrichen. Zweitens wird die Sonderzahlung für die übrigen Beamten und Versorgungsempfänger bis zum Jahre 2010 halbiert.

Beurteilung: Die Streichung der Sonderzahlung für Minister usw. ist richtig und ehrenwert. Die befristete Halbierung der Sonderzahlung für die übrigen Gruppen bleibt hinter dem selbstgesteckten Ziel zurück.

Wie die Entwurfsbegründung nämlich zutreffend ausführt, hat die Koalition auf Seite 67 ihres Vertrags vom 11. November 2005 einen Solidarbeitrag der öffentlichen Verwaltung in Höhe von 1 Mrd. Euro vereinbart. Die Halbierung der Sonderzahlung führt aber zu geschätzten Minderausgaben von 511 Mio. Euro. Zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarung ist die Sonderzahlung daher nicht zu halbieren, sondern komplett zu streichen.

Zwischen Inhalt und Begründung des Entwurfs bestehen weitere Spannungen: Erstens weist die Begründung zu Recht auf Nivellierungstendenzen in der Besoldung hin. Diese würden aber verstärkt, wenn die Sonderzahlung bei Ministern wegfällt und bei Staatssekretären nur halbiert wird. Zweitens wirkt der Vorschlag einer Halbierung der Sonderzahlung dem Grundsatz der gleichmäßigen Entwicklung der Einkommensverhältnisse im öffentlichen Dienst entgegen, wenn man bedenkt, daß vergleichbare Zahlungen an Beamte der Länder in etlichen Ländern bereits vollständig entfallen sind.

All diese Gesichtspunkte werden dadurch verstärkt, daß die Sonderzahlung ab dem Jahre 2011 wieder in voller Höhe aufleben soll. Dieses Vorhaben ist im Hinblick auf die Nivellierung und den Grundsatz der gleichmäßigen Einkommensentwicklung unakzeptabel, ebenso unter dem Gesichtspunkt steigender Pensionslasten des Bundes.

Zusammengefaßt kann das im Koalitionsvertrag formulierte Ziel eines Solidarbeitrags der öffentlichen Verwaltung in Höhe von 1 Mrd. Euro nur durch eine vollständige und unbefristete Streichung der Sonderzahlung erreicht werden. Die vollständige und unbefristete Streichung würde zugleich die „Demographiefestigkeit“ des Bundeshaushalts erhöhen, weil sie auch auf die künftig stark wachsende Zahl der Versorgungsempfänger Anwendung findet.

### Zur Artikel 2 (Finanzausgleichsgesetz)

Artikel 2 hat eher den Charakter einer redaktionellen Folgeänderung. Gleichwohl gibt die vorgeschlagene Formulierung Anlaß zum Nachdenken über die Gesetzestechnik: In den vergangenen Jahren wurde § 1 FAG immer komplizierter und ist schon heute kaum noch lesbar. Während die Vorschrift ursprünglich die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern ganz prägnant regelte, wurden in den vergangenen Jahren zunehmend besitzstandswahrende Vorabs eingeführt – für die Finanzierung eines zusätzlichen GRV-Zuschusses, den Wegfall der Gewerbesteuer und die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs. Der jetzt geplante höhere Zuschuß an die BA begründet laut Entwurf ein weiteres Vorab. Damit wird § 1 FAG noch intransparenter. Weil diese Norm zudem

zahlreiche deklaratorische oder überholte Bestimmungen enthält, könnte sie ohne Schaden etwa wie folgt neu gefaßt werden:

Formulierungsvorschlag für § 1 FAG: „Vom Aufkommen der Umsatzsteuer stehen x v. H. dem Bund, y v. H. den Ländern und der restliche Betrag den Gemeinden zu. In den Jahren 2007 bis 2010 erhält der Bund ein Vorab von 2 Mrd. Euro.“

### **Zu Artikel 3 (Umsatzsteuergesetz)**

Die Anhebung des Regelsteuersatzes der Umsatzsteuer von 16 auf 19 v. H. ist ein außerordentlich einschneidendes Vorhaben mit weitreichenden konjunkturellen, vor allem aber strukturellen Konsequenzen. Konjunkturell – das sei zugestanden – kommt jede Steuererhöhung stets zum falschen Zeitpunkt, sei es in der Rezession, die man nicht verschärfen will, sei es im Aufschwung, den man nicht stoppen will.

Wichtiger als der wohl unvermeidliche Rückgang von Wachstum und Beschäftigung ist die in der Steuererhöhung zum Ausdruck kommende Strategie, eine hohe Staatsquote durch finanzielle Schwächung der Privaten zu unterfüttern – also gleichsam etwas mehr Staat zu wagen – und dabei abgabepflichtige Beschäftigungsverhältnisse in legale Schattenwirtschaft, illegale Schwarzarbeit oder ins Ausland abzudrängen.

Zusammen mit den faktischen Steuererhöhungen vom Dezember 2005, dem anstehenden weiteren Abbau von Steuervergünstigungen, der neuartigen „Reichensteuer“ und einem etwaigen „Gesundheitssoli“ befindet sich Deutschland in einem Steuererhöhungstaukel, der in der Nachkriegszeit ohne Beispiel ist und wohl nur mit der Erzbergerschen Finanzreform von 1920 verglichen werden kann. Angemerkt sei, daß die Erzbergersche Reform als Keimzelle der Schwächung der Weimarer Republik gesehen wird.

Während Deutschland jetzt also eine Staatsquote fast 48 v. H. ausfinanzieren will, zeigen wirtschaftlich erfolgreiche Länder, daß es auch anders geht, denn die Staatsquoten betragen im letzten Jahr in Irland und den USA 34 v. H., in Japan 39 v. H. und, weit weniger beachtet, in Estland, Lettland und Litauen zwischen 34 und 37 v. H.

Vorschlag: Verzicht auf die Mehrwertsteuererhöhung bei gleichzeitiger Rückführung der Staatsquote – nicht auf amerikanische Werte, sondern in geringem Umfang.

### **Zur Artikel 4 (Versicherungsteuer)**

Die Versicherungsteuer wird zu Unrecht als Ersatz-Umsatzsteuer der Versicherungswirtschaft gesehen. In Wirklichkeit stellt sie eine Strafsteuer für sozial erwünschtes Verhalten dar, nämlich für die Eigenvorsorge, mit der vermieden wird, dem Staat zur Last zu fallen.

Der Strafsteuercharakter ergibt sich daraus, daß die Steuerfreiheit der Versicherungsumsätze mit einem Verlust des Vorsteuerabzugs korrespondiert. Aus diesem Grund wird die in Vorleistungen – wie Gebäuden oder Fahrzeugen – enthaltene Umsatzsteuer verdeckt auf die Versicherungsnehmer überwältzt. Beläuft sich der Anteil solcher Vorleistungen am Umsatz auf z. B. zwei Drittel, dann beträgt die kombinierte Belastung eines Versicherungsvertrags durch Umsatz- und Versicherungsteuer fast 30 v. H. nach Inkrafttreten des

HBeglG<sup>1</sup>. Hinzu kommt, daß die Versicherungssteuer in großem Umfang nicht Verbraucher trifft, sondern Unternehmen. Insofern verursacht sie eine Produktionsineffizienz, indem sie die Entscheidungen der versicherten Unternehmen verzerrt, und verteuert den Standort Deutschland, drängt damit Produktion ins Ausland ab.

Vorschlag: Verzicht auf die Erhöhung der Versicherungssteuer.

### **Zu Artikeln 6 und 10 (Minijobs)**

Die Anhebung des Pauschalsatzes für Minijobs von 25 auf 30 v. H. ist ein Schritt in die richtige Richtung. Langfristig sollten Minijobs ganz entfallen. Zukunftsfähige Lösungen liegen nicht in punktuellen Begünstigungen, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verdrängen, sondern in einer allgemein moderaten Belastung solcher Beschäftigungsverhältnisse. Auch unter dem Aspekt horizontaler Steuergerechtigkeit sind Minijobs abzulehnen: Durch sie werden Personen mit hohen sonstigen Einkünfte (z. B. Unternehmer-Ehegatten) begünstigt und Personen mit geringen Einkünften überlastet.

### **Zu Artikeln 6, 9 und 10 (Karussell)**

Die vorgeschlagene Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung entlastet sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse durch Verkleinerung des Keils zwischen Brutto- und Nettolohn und ist auch systematisch richtig, weil die BA in großem Umfang gesamtstaatliche Aufgaben erfüllt, die nicht nur den Versicherungsnehmern zugute kommen.

Allerdings darf man sich von dieser Maßnahme nicht zu viel versprechen: Zwischen dem Preis, den der Kunde dem Handwerksmeister zahlt, und dem Nettolohn des Handwerksgehilfen klafft nach Inkrafttreten des HBeglG nicht ein geringerer, sondern ein größerer Keil, weil ein höherer Umsatzsteuerbetrag aufgeschlagen wird und im Gesetz ein Anstieg der Beiträge zur GRV und GKV angelegt ist.

Insgesamt erschließt sich der ökonomische Sinn dieses Karussells nicht: Der Bund erhöht den Zuschuß an die BA und vermindert gleichzeitig die Zuschüsse an GRV und GKV sowie die Abführung der BA an die GKV. In diesem Punkt vermittelt der Entwurf den Eindruck einer Ratlosigkeit, die Verbesserungen durch Verschiebungen ersetzt.

### **Zu Art. 8 (Arbeitsentgeltverordnung)**

Mit der Maßnahme soll die Sozialversicherungsfreiheit der SNF-Zuschläge beseitigt werden, soweit der nach § 3b EStG angesetzte Grundlohn 25 Euro pro Stunde übersteigt. Hiermit sollen sehr hohe Grundlöhne – wie sie insbesondere von Fußball- und Eishockeyspielern oder Geschäftsführern bezogen werden – vom Privileg der Sozialversicherungsfreiheit ausgenommen werden. Die Zuschläge bleiben aber steuerfrei, soweit der Grundlohn nicht 50 Euro pro Stunde übersteigt (§ 3b Abs. 2 Satz 1 EStG). Folglich wird

---

<sup>1</sup> Berechnungsgang: Prämie 100, darin enthalten 66,6 Vorleistungen und 33,3 Wertschöpfung der Versicherungswirtschaft. Der Bruttowert der Vorleistungen enthält 10,6 Vorsteuer. Zusammen mit der Versicherungssteuer (19) ergibt sich eine Gesamtsteuerbelastung von 29,4

von dem bewährten Grundsatz „Sozialversicherungspflicht folgt Lohnsteuerpflicht“ abgewichen. Insgesamt ist die vorgeschlagene Maßnahme richtig, aber nicht konsequent und daher in der Anwendung viel zu kompliziert.

Testfrage: Ein Geschäftsführer eines Kasinos, dessen Gehalt einem Grundlohn von 40 Euro entspricht, arbeitet zwischen 20 und 24 Uhr und erhält dafür einen Zuschlag von 20 Euro. Inwieweit ist der Zuschlag steuer- und sozialversicherungspflichtig?

Antwort: Gemäß § 3b Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Abs. 2 EStG ist der Zuschlag nach bisherigem Recht steuerfrei (und damit auch sozialversicherungsfrei), soweit er 25 v. H. des Grundlohns nicht übersteigt. Damit sind 10 Euro steuerfrei und 10 Euro steuerpflichtig. Nach neuem Recht würde der Grundlohn bei der Feststellung der Sozialversicherungspflicht auf 25 Euro beschränkt. Davon wären 6,25 Euro (25 v. H.) sozialversicherungsfrei und 18,75 sozialversicherungspflichtig, aber weiterhin 10 Euro steuerfrei und 10 Euro steuerpflichtig. Der interessierte Leser kopple dies mit den verschiedenen Kautelen der Abs. 1 bis 3 des § 3b EStG, um nach einiger Zeit zu verzweifeln!

Vorschlag: Das dem Entwurf zugrunde liegende Ziel, sehr hohe Zuschläge nicht länger zu privilegieren, läßt sich einfacher und wirkungsvoller umsetzen, indem man die Arbeitszeitverordnung unverändert läßt und in § 3b Abs. 2 Satz 1 EStG die Zahl „50“ durch die Zahl „25“ ersetzt. Dann entfällt die Begünstigung auch steuerlich, und die Parallelität von Sozialversicherungspflicht und Steuerpflicht bleibt erhalten.