



4 | 2009

62. Jg., 8.–9. KW, 27. Februar 2009

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Winfried Fuest, Reinhold Schnabel

- »Gute Schulden«: Sind höhere Staatsschulden für das Konjunkturpaket gerechtfertigt?

Forschungsergebnisse

Wolfgang Nagl

- Zur Angleichung der Rentenwerte in Ost- und Westdeutschland

Janina Ketterer und Johann Wackerbauer

- Die Kraftfahrzeugsteuer als Instrument der Klimaschutzpolitik

Im Blickpunkt

Christoph Zeiner

- Indien: Daten und weltwirtschaftliche Verflechtung

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

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

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Dr. Chang Woon Nam,
Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

»Gute Schulden«: Sind höhere Staatsschulden für das Konjunkturpaket gerechtfertigt?

3

Die Konjunkturpakete können nicht aus dem regulären Staatsetat finanziert werden. Was bleibt, ist eine massive Kreditaufnahmen. Ist der Anstieg der Staatsverschuldung angesichts des dramatischen Konjunkturreinbruchs gerechtfertigt? Für *Winfried Fuest*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln und Fachhochschule der Wirtschaft, Bergisch Gladbach, verbietet sich »sowohl ein untätiges finanzpolitisches Erstarren wie auch hektischer Aktionismus«. Zweifellos sei es eine ökonomisch gesicherte Erkenntnis, in einer wirtschaftlichen Krise die sog. automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen und damit die zu erwartenden konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen sowie Mehrausgaben nicht durch diskretionäre Steuererhebungen zu kompensieren, sondern als konjunkturell bedingte Defizite zu verbuchen. Diese Stabilisierungswirkung führe zwar zu einer Glättung des Konjunkturzyklus, reiche jedoch zur Stabilisierung oder gar Trendumkehr des gegenwärtigen massiven weltweiten Konjunkturreinbruchs nicht aus. Damit sei es notwendig, auch die Strategie einer diskretionären antizyklisch ausgerichteten Finanzpolitik zur Bekämpfung der aktuellen Krise einzusetzen, selbst dann, wenn dadurch die konjunkturbedingten Defizite wieder in die Höhe schnellen. Eine solche staatliche Finanzpolitik müsse sich aber an bestimmten Kriterien ausrichten, z.B. sollten Maßnahmen mit »Gießkannencharakter« und dauerhaft angelegte konsumtive wie auch sozialpolitische Ausgabenprogramme vermieden, hingegen staatliche Investitionen wie auch Steuer- und Sozialabgabensenkungen zur Stärkung des Potentialwachstums herangezogen werden. Auch *Reinhold Schnabel*, Universität Duisburg-Essen, ist skeptisch: »Auch vermeintlich gute Schulden sind eine Last: Der Anstieg der Staatsverschuldung wird zu einer nochmals steigenden Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte in naher Zukunft führen.« Eine weitere Gefahr sieht Schnabel darin, dass einige der Maßnahmen nicht bloß vorübergehende Ausgabenerhöhungen darstellen, sondern eine anhaltende Erhöhung von Staatsausgaben bewirken und somit die dringend erforderliche Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, die nach der Rezession auf der Tagesordnung steht, bedrohen könnten.

Forschungsergebnisse

Zur Angleichung der Rentenwerte in Ost- und Westdeutschland

9

Wolfgang Nagl

Nachdem die Bundeskanzlerin Mitte letzten Jahres eine Angleichung der Rentenwerte in Ost- und Westdeutschland angeregt hat, greifen zurzeit vor allem Politiker aus Ostdeutschland diesen Vorschlag im Rahmen einer Altersarmutsdebatte auf. Die zentrale Überlegung ist dabei, dass Altersarmut vor allem ein ostdeutsches Problem ist, dem man durch eine Anhebung des Rentenwertes auf Westniveau begegnen könnte. Darüber hinaus wird argumentiert, dass 20 Jahre nach der Vereinigung ein getrenntes Rentenrecht in Ost- und Westdeutschland politisch nicht länger vermittelbar ist. Zur Angleichung der Ost-Renten werden im politischen Raum zwei verschiedene Varianten diskutiert. Neben diesen Vorschlägen hat auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in seinem aktuellen Jahresgutachten eine Empfehlung für eine homogene Rentenberechnung in ganz Deutschland vorgestellt. In diesem Beitrag werden die beiden Varianten einer Rentenwertanhebung im Osten und anschließend der Vorschlag des SVR vorgestellt. Der vom SVR vorgeschlagene Weg über eine besitzstandwahrende Umbasierung erscheint als die bessere Alternative.

Die Kraftfahrzeugsteuer als Instrument der Klimaschutzpolitik

12

Janina Ketterer und Johann Wackerbauer

Die zur Jahresmitte 2009 in Kraft tretende Reform der Kraftfahrzeugsteuer, mit der die Bundesregierung Klimaschutzpolitische Zielsetzungen verfolgt, sieht eine kombinierte CO₂- und hubraumbezogene Besteuerung für Neufahrzeuge vor. Danach soll der über 120 g/km hinausgehende CO₂-Ausstoß mit 2 €/g besteuert werden, in späteren Jahren wird dieser CO₂-Freibetrag weiter gesenkt. Die hubraumbezogene Komponente sieht für Fahrzeuge mit Ottomotor zusätzlich eine Steuer von 2 € je 100 Kubikzentimeter vor. Für Dieselfahrzeuge sind es 9,50 € je 100 Kubikzentimeter. Bei den meisten Fahrzeugtypen ergibt sich eine Steuerentlastung, für bestimmte Fahrzeuge mit hohem CO₂-Ausstoß muss dagegen mehr bezahlt werden. Auch für besonders hubraumstarke Fahrzeuge tritt teilweise eine Mehrbelastung gegenüber der derzeitigen Kfz-Steuer auf. Andere hubraumstarke Fahrzeuge werden dagegen entlastet. Stellt man die relativen Unterschiede zwischen der Besteuerung nach alter und neuer Kfz-Steuer dem CO₂-Ausstoß der verschiedenen Pkw gegenüber, dann wird deutlich, dass sich die Ent- und Belastungen durch die Umstellung der Kfz-Steuer keineswegs proportional zu den spezifischen Emissionen verhalten. Vielmehr führt die hubraumbezogene Komponente der neuen Kfz-Steuer zu Verzerrungen. Denn die Größe des Hubraums verhält sich nicht proportional zum CO₂-Ausstoß, vielmehr können Fahrzeuge mit hohem Hubraum einen relativ geringen CO₂-Ausstoß aufweisen. Durch die kombinierte CO₂- und hubraumbezogene Bemessungsgrundlage wird das Prinzip des einheitlichen Preises für CO₂-Emissionen verletzt, das die Voraussetzung dafür ist, dass ein bestimmtes angestrebtes umweltpolitisches Ziel mit minimalen Kosten erreicht wird. Dennoch stellt die Kfz-Steuerreform einen Schritt in die richtige Richtung dar. Sie gibt Anreize zur Anschaffung emissionsarmer Neufahrzeuge. Wie hoch diese ausfallen werden, ist allerdings derzeit nicht abzusehen. Kurzfristig wirkt sich die Abwrackprämie stärker auf den Ersatz von Altfahrzeugen aus. Die hubraumbezogene Komponente der neuen Kfz-Steuerreform führt zu Verzerrungen, die man durch die Einführung einer reinen CO₂-Bemessungsgrundlage hätte vermeiden können. Noch besser für den Klimaschutz wäre allerdings die Umlegung der Kfz-Steuer auf die Energiesteuer.

Im Blickpunkt

Ausgewählte Länder und ihre weltwirtschaftliche Verflechtung: Indien

17

Christoph Zeiner

Der fünfte kurze Länderüberblick in der kleinen Reihe, die einige bedeutende Industrie- und Schwellenländer anhand wichtiger Globalisierungsindikatoren präsentiert, beschäftigt sich mit Indien. Die Darstellung beschränkt sich auf die Jahre ab 2001 bis zum aktuellen Rand.

Mitteilung des Instituts

Die 60. Jahresversammlung des ifo Instituts findet am Dienstag, den 23. Juni 2009, in der Großen Aula der Ludwig-Maximilians-Universität München statt. Als Gastredner wird Axel Weber, Präsident der Deutschen Bundesbank, erwartet. Im Anschluss daran wird eine Expertenrunde die »neue Architektur der internationalen Finanzwelt« diskutieren. Die Tagesordnung wird rechtzeitig bekannt gegeben.

»Gute Schulden«: Sind höhere Staatsschulden für das Konjunkturpaket gerechtfertigt?

Die Konjunkturpakete können nicht aus dem regulären Staatsetat finanziert werden. Was bleibt, ist eine massive Kreditaufnahmen. Sind der Anstieg der Staatsverschuldung und die Abkehr von dem zumindest im vergangenen Jahr erfolgreichen gesamtstaatlichen Konsolidierungskurs angesichts des dramatischen Konjunkturreinbruchs gerechtfertigt?

Gute Schulden – schlechte Schulden

Weltweite Konjunkturkrise und Konjunkturprogramme

Zu Beginn dieses Jahres versucht nicht nur die Bundesregierung, sondern es bemühen sich die Regierungen aller wichtiger OECD-Staaten, allen voran hier die USA, der sich in einem unerwarteten Tempo wie auch Ausmaß verschärfenden Finanz- und Konjunkturkrise durch die Verabschiedung milliardenschwerer kreditfinanzierter Konjunkturprogramme entgegenzutreten. Faktum ist einerseits, dass gegenwärtig in einem besorgniserregenden Tempo und Ausmaß die Realwirtschaft von der Finanzkrise in Mitleidenschaft gezogen wird und damit die Wachstumsraten und die Beschäftigungsentwicklung in allen wichtigen Industrieländern 2009 negative Vorzeichen aufweisen werden. Tatsache ist andererseits aber auch, dass die öffentliche Verschuldung als Reflex auf diese Entwicklung ebenfalls in einem besorgniserregenden Tempo und Umfang zunimmt. Dieses gilt auch oder gerade für die Bundesrepublik, wo die Nettokreditaufnahme des Bundes mit bis zu 50 Mrd. € und auch der gesamtwirtschaftliche Schuldenstand bereits in diesem Jahr neue Negativrekorde verbuchen dürfte und 2010 mit hoher Wahrscheinlichkeit erneut die Maastricht-Kriterien verfehlen wird. So prognostiziert die EU-Kommission in ihrem im Januar 2009 publizierten Interimsbericht für Deutschland im Jahr 2010 ein am BIP gemessenes gesamtwirtschaftliches Finanzierungsdefizit von 4,2% sowie einen Schuldenstand von 72,3% des BIP (vgl. European Commission 2009). Damit würden die beiden im Maastricht-Vertrag vereinbarten Verschuldungsgrenzen von maximal 3% bei der Neuverschuldung sowie 60% beim Schuldenstand deutlich übertroffen. Auch wenn die Bundesrepublik

sich hierbei in der Gesellschaft von mindestens fünf weiteren europäischen Staaten befindet und sich die Schuldenstandsquote der dem Maastrichter Vertrag insgesamt unterworfenen Staaten bereits in diesem Haushaltsjahr mit einer prognostizierten Quote von 67,4% des BIP ebenfalls außerhalb der Maastricht-Norm bewegt, ist dies kein Freibrief für eine massive Expansion der staatlichen Kreditaufnahme, sondern eher eine Verpflichtung, als größte europäische Volkswirtschaft innerhalb der Eurozone als »fiskalischer Stabilitätsanker« zu wirken.



Winfried Fuest*

Konsolidierung oder Nachfragestabilisierung à la Keynes

Vor dem Hintergrund dieser zweifellos schwierigen Haushaltssituation stellt sich nun bereits heute die Frage, ob angesichts des dramatischen Konjunkturreinbruchs einerseits wie des ebenso dramatischen Anstiegs der Staatsverschuldung andererseits eine Rückkehr zu der seit den achtziger Jahren in der etablierten Finanzwissenschaft kritisch oder gar kontraproduktiv beurteilten »Deficit-Spending-Strategie à la Keynes« die richtige finanzpolitische Antwort zur Lösung dieser Krise ist. Ist damit zugleich auch eine Abkehr von dem zumindest in dem vergangenen Jahr erfolgreichen gesamtstaatlichen Konsolidierungskurs das Gebot der Stunde? Eine voreilige Antwort auf diese Fragen sollte nicht gegeben werden. Denn gegenwärtig durchläuft nicht nur die Bundesrepublik, sondern erleiden alle OECD-Staaten einen bisher in der Vergangenheit nicht zu beobachtenden massiven konjunkturellen Abschwung aus einer kumulierten Finanz- und Wirtschaftskrise. Weitgehen-

* Prof. Dr. Winfried Fuest ist der stellv. Leiter des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik am Institut der deutschen Wirtschaft Köln und Professor für VWL an der Fachhochschule der Wirtschaft, Bergisch Gladbach.

de Einigkeit besteht in Wissenschaft und Politik allenfalls darin, dass sich in einer derartigen außergewöhnlichen Krise für die größte europäische Volkswirtschaft sowohl ein untätiges finanzpolitisches Erstarren wie auch hektischer Aktionismus verbietet. Damit ist jedoch noch kein Lösungsweg aufgezeigt, wie denn der Staat sein Policy-Mix für eine konjunkturgerechte Finanzpolitik ausrichten soll. Ein Patentrezept oder auch empirisch abgesicherte Lösungsvorschläge existieren nicht. Im Gegenteil ist die Unsicherheit groß, welche Rezeptur letztlich erfolgversprechend sein wird. Wie auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzminister in seinem jüngst veröffentlichten Brief betont (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 2008), drängt sich gegenwärtig tatsächlich die nicht nur rhetorisch gemeinte Frage auf, warum die Bundesregierung in dieser Konjunkturkrise defizitfinanzierte fiskalpolitische Maßnahmen für eine Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ergreifen soll, wo von Seiten der Wissenschaft wie auch Politik seit Beginn der achtziger Jahre hiervon abgeraten wurde, weil die Erfolge einer derartigen Strategie in der Vergangenheit mehr als unbefriedigend waren und allenfalls zu einer nachhaltig angelegten Verschuldungsexpansion in den öffentlichen Haushalten geführt haben (vgl. Fels 1983, 90). Zudem gibt es eine Vielzahl von empirischen Studien und plausiblen ökonomischen Argumenten, die belegen, dass zumindest in langfristiger Sicht eine Konsolidierungsstrategie im Vergleich zu der kurzfristig angelegten Deficit-Spending-Variante besser geeignet ist, für ein höheres Wachstum und Beschäftigungsplus zu sorgen und daher auch die politisch gebotene Strategie darstellt. So gelangt das Bundesministerium der Finanzen in einer bereits 1985 veröffentlichten Analyse (BMF 1985) zu dem Ergebnis, dass die staatliche Finanzpolitik dann ihren besten Beitrag zu einer konjunkturellen Belebung leistet, wenn sie in den Augen der Wirtschaftssubjekte verlässlich auf einen Rückgang der öffentlichen Defizite hinwirkt und somit die Voraussetzungen für eine Geldwertstabilität, niedrige Zinsen und Steuerentlastungen schafft. Nimmt man noch das Problem der impliziten Verschuldung und die Gefahr von Tragfähigkeitslücken mit in das Kalkül auf, so spricht all dieses gegen eine Rückkehr zu der »alten, allzu bequemen« Schuldenpolitik der permanenten Heraufstabilisierung der Konjunktur über den Zyklus hinweg (vgl. Fuest und Thöne 2007).

Dringender finanzpolitischer Handlungsbedarf für die Bundesregierung

Jedoch stellt sich andererseits in der aktuellen weltweiten Krisensituation auch in Deutschland ebenso drängend die Frage, worin der ökonomische Preis einer finanzpolitischen Abstinenz liegt. Der selbst von der Bundesregierung in ihrem jüngsten Jahreswirtschaftsbericht erwartete massive Konjunkturabschwung bereits im laufenden Jahr wird sich durch eine steigende Arbeitslosigkeit und Ausfälle beim Steu-

er- und Beitragsaufkommen in den öffentlichen Haushalten schmerzhaft bemerkbar machen. Als Reaktion hierauf mit einer staatlich verordneten Parallelpolitik, üblicherweise in Form von Ausgabekürzungen im investiven Bereich, zu reagieren, wird niemand ernsthaft fordern, denn dadurch würde das Problem eher verschärft als gemildert. Dies sind zumindest die in Theorie wie auch Empirie gewonnenen sicheren Ergebnisse.

Zweifellos ist es auch eine ökonomisch gesicherte Erkenntnis, dass es in einer wirtschaftlichen Krise geboten erscheint, die sog. automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen und damit die zu erwartenden konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen sowie Mehrausgaben nicht durch diskretionäre Steueranhebungen zu kompensieren, sondern als konjunkturell bedingte Defizite zu verbuchen und damit hinzunehmen. Diese so auch ohne staatliche Aktivität zu erzielende Stabilisierungswirkung, führt zwar zu einer Glättung des Konjunkturzyklus, reicht jedoch zur Stabilisierung oder gar Trendumkehr des gegenwärtigen massiven weltweiten Konjunkturreinbruchs wohl kaum aus. Empirische Untersuchungen der OECD kommen im Fall der Bundesrepublik zwar zu dem Ergebnis, dass via automatische Stabilisierung die Konjunkturschwankungen in der Vergangenheit um etwa ein Drittel gemindert werden konnten (vgl. SVR 2008). Jedoch ist zu vermuten, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt diese Stabilisierungswirkung geringer ausfallen wird, weil durch die jüngeren Reformen im Bereich der Einkommensbesteuerung sowie der Arbeitslosenversicherung die automatischen Stabilisatoren in ihrer Wirkungsfähigkeit geschwächt werden, was dann als ein weiteres Argument für eine aktive staatliche Finanzpolitik herangezogen werden muss.

Anforderungen an eine konjunkturgerechte diskretionäre Finanzpolitik

Damit ist es notwendig, auch die Strategie einer diskretionären antizyklisch ausgerichteten Finanzpolitik mit in den »Instrumentenkasten« zur Bekämpfung der aktuellen Krise aufzunehmen, selbst dann, wenn dadurch die konjunkturbedingten Defizite wieder in die Höhe schnellen. So hat die Europäische Kommission zu Beginn dieses Jahres ihren Mitgliedstaaten und damit auch der Bundesrepublik empfohlen, nicht nur allein auf die Wirkungsweise der automatischen Stabilisatoren zu vertrauen, sondern zusätzlich ein kreditfinanziertes Konjunkturprogramm in Höhe von 1,2% des Bruttoinlandsproduktes aufzulegen (vgl. European Commission 2009). Zwar muss man auch hier konzedieren, dass von Seiten der Empirie gegenüber einer derartigen Strategie ebenfalls Skepsis geboten ist, weil in der Vergangenheit die auf diesem Weg erzielten Stabilisierungsergebnisse eher bescheidener Natur waren oder gar im Extremfall negativ ausfallen, d.h. dann im Klartext sogar prozyklisch wirken. Jedoch könnten diese unerwünschten Ergebnisse vermieden

oder gar in ihren positiven Bereich gekehrt werden, wenn eine intelligente, d.h. konjunkturgerechte staatliche Stabilisierungsstrategie realisiert würde. Dazu ist die Realisierung eines sowohl auf kurze Frist wirksamen antizyklischen staatlichen Maßnahmenbündels wie ebenso ein auf mittelfristige Sicht ausgerichtete Programm zur Stärkung des Potentialwachstums notwendig. Hieraus ergibt sich dann die Notwendigkeit, eine konjunkturgerechte staatliche Finanzpolitik an folgenden Kriterien auszurichten (vgl. SVR 2008; Wissenschaftlicher Beirat 2008):

- Time lags, also Zeitverzögerungen in der Wirkungskette derartiger konjunkturpolitischer Maßnahmen müssen so weit wie möglich minimiert werden.
- Maßnahmen mit »Gießkannencharakter« sollten vermieden und im Gegenzug eine hohe Zielgenauigkeit erstrebt werden.
- Dauerhaft angelegte konsumtive wie auch sozialpolitische Ausgabenprogramme sind ebenfalls zu vermeiden, weil sie die Gefahr struktureller Defizite oder aber mittelfristig notwendiger Steuer- und Abgabenerhöhungen in sich bergen.
- Zur Stärkung des Potentialwachstums sollten hingegen staatliche Investitionen wie auch Steuer- und Sozialabgabensenkungen herangezogen werden.

Schuldenfinanzierte Konjunkturprogramme und Schuldenbremse als siamesische Zwillinge

Zieht man einmal diese Kriterien als Beurteilungsmaßstab für die beiden von der Bundesregierung inzwischen auf den Weg gebrachten Konjunkturprogramme heran, so ist das bereits Anfang November 2008 verabschiedete »Programm zur Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung« zu wenig zielgenau ausgerichtet, weil es aus 15 nicht aufeinander abgestimmten Einzelmaßnahmen besteht. Das gerade verabschiedete zweite Konjunkturprogramm ist bei aller Kritik an der Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen, sowohl was sein Volumen wie auch seine Struktur angeht, hier durchaus besser zu bewerten, weil es gesamtwirtschaftlich sinnvoller ausgerichtet ist. So versucht die Bundesregierung mit zusätzlichen öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur, Steuersenkungen und Entlastungen bei den gesetzlichen Sozialabgaben sowohl auf kurzfristige Sicht den Konjunkturabschwung zu bremsen und in mittelfristiger Perspektive die Wachstumskräfte zu stärken.

Vor diesem Hintergrund ist dann der mit diesem zweiten Konjunkturprogramm verbundene spürbare Anstieg der Staatsverschuldung eher tolerierbar, als das bei dem ersten Programm der Fall ist. Diese Einschätzung gilt jedoch nur unter der Prämisse, dass es tatsächlich gelingt, eine strikte Trennung zwischen strukturellem und konjunkturellem Defizit vorzunehmen. Bekanntlich ist eine derartige Tren-

nung des gesamtwirtschaftlichen Defizits methodisch nicht einfach, gleichwohl notwendig, um nicht zu neuen besorgniserregenden Tragfähigkeitslücken im Staatshaushalt zu gelangen und damit bereits heute zukünftige Generationen ungefragt zur Finanzierung dieser Defizite heranzuziehen. Somit ist es notwendig, auch den häufig in der Vergangenheit bei Politikern in Vergessenheit geratenen Teil 2 der keynesianischen Deficit-Spending-Strategie anzuwenden. Dieser sieht bekanntermaßen den Abbau der zuvor eingegangenen konjunkturbedingten Defizite in einer späteren Aufschwungsphase vor. Zur Vermeidung struktureller Defizite bedarf es daher zusätzlicher Anstrengungen. Die gerade von der Bundesregierung im Rahmen der Föderalismusreform II beschlossene Schuldenbremse ist hier allenfalls ein erster Schritt in die richtige Richtung. Der derzeit diskutierte Zeitplan zur verbindlichen Umsetzung dieser Schuldenbremse ist jedoch wenig ehrgeizig und nährt den Verdacht der Politökonomie, dass unter dem Nutzenkalkül der Politiker das Ziel der Wiederwahl höher angesetzt wird als das der notwendigen nachhaltigen Schuldenbegrenzung. Unter diesem Aspekt wäre eine verbindliche Festschreibung des gesamtstaatlichen Verschuldungsverbots in »konjunktureller Normalsituation« im Grundgesetz selbst für die finanzschwachen Bundesländer bereits vor dem Jahr 2020 sinnvoll und daher geboten.

Literatur

- Bundesministerium der Finanzen (1985), *Aufgaben und Ziele einer neuen Finanzpolitik – Grenzen staatlicher Verschuldung*, Schriftenreihe Heft 36, Bonn.
- Donges, J.B., J. Eekhoff, W. Franz, C. Fuest, W. Möschel und M.J.M. Neumann (Kronberger Kreis) (2005), *Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten*, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft Frankfurter Institut, Band 43, Berlin.
- European Commission (2009), »Interim Forecast. January 2009«, Press Conference of 19 January 2009.
- Fels, G. (1983), »Die Konsequenzen der Staatsverschuldung«, in: *Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik*, Stuttgart, Berlin, Köln, München.
- Fuest, W. und M. Thöne (2007), *Tragfähige Finanzpolitik. Ein weiter Weg für Deutschland*, IW-Positionen Nr. 25, Beiträge zur Ordnungspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln.
- Heinemann, F. (1994), *Staatsverschuldung. Ursachen und Begrenzung*, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik (214), Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2009), *Konjunkturprogramme. Kraftakte gegen die Krise*, iwD – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (6), Jg. 35, Köln.
- Maier, G. (1983), »Hat die Staatsverschuldung die Rezession mit verursacht?«, *Wirtschaftsdienst* (6), 255–260.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008), *Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken*, Jahresgutachten 2008/09, Textziffer 412, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/ga-content.php?gaid=53 &node=a>.
- Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums der Finanzen (2008), »Be-steht in Deutschland weiterer fiskalpolitischer Handlungsbedarf zur Stabilisierung der Konjunktur?«, Brief des Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Beirats an den Bundesminister der Finanzen Peer Steinbrück vom 3. Dezember 2008, Oxford.



Reinhold Schnabel*

Auch gute Schulden sind eine Last

In der akuten Krise verfolgt die Bundesrepublik – wie alle anderen Industriestaaten – eine expansive Fiskalpolitik. Nachdem geldpolitische Instrumente und auch die Bankenrettungspläne ganz offensichtlich nicht eine tiefgreifende Rezession verhindern konnten, sollen erhöhte Staatsausgaben die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage schließen. Die Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben erfolgt nicht durch erhöhte Steuern (schon gar nicht durch Ausgabenkürzungen an anderer Stelle), sondern durch Verschuldung. Da die aktuelle Krise besonders tief und voraussichtlich auch lang andauernd ist, greifen einige Argumente gegen keynesianische Fiskalpolitik nicht mehr. Insbesondere der Einwand, die expansive Wirkung setze zu spät ein und wirke damit prozyklisch, erscheint nun unangebracht. Auch die negativen Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise mit einer restriktiven Fiskalpolitik können als Begründung für eine schnelle und massive expansive Fiskalpolitik herangezogen werden. Zudem ist der innen- und außenpolitische Druck enorm, »irgendetwas« zu tun.

Die Wirtschaftskrise legitimiert aber nicht jeden Unsinn. So sollten Firmen, die strukturell defizitär sind, durch den Staat nicht künstlich am Leben gehalten werden. Zudem müssen konjunkturell begründete Ausgabenprogramme so gestaltet werden, dass sie im Aufschwung wieder zurückgefahren werden. Auch dies wäre fraglich, wenn strukturell schwache Firmen subventioniert würden. Das zweite Konjunkturpaket hat insofern bisher keine schwerwiegenden Fehler begangen. Der fiskalische Impuls in der Größenordnung von 50 Mrd. € verteilt über zwei Jahre wird angesichts der schwerwiegenden Rezession keinesfalls das Produktionspotential der Volkswirtschaft überfordern. Allenfalls lässt

* Prof. Dr. Reinhold Schnabel ist Inhaber der Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaften, an der Universität Duisburg-Essen und Forschungsprofessor beim Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

die Breite des Programms zu wünschen übrig. So ist es zweifelhaft, ob die umfangreiche energetische Sanierung von öffentlichen Gebäuden in so kurzer Zeit gelingen kann, ohne massive Kapazitätsengpässe zu bewirken.

Der Fokus dieses Beitrags soll jedoch in der Finanzierung der zusätzlichen und vorübergehenden Staatsausgaben bestehen. Hier haben wir die Wahl zwischen Pest und Cholera und müssen in der aktuellen Situation das kleinere Übel wählen. Dies ist eindeutig die Schuldenfinanzierung der vorübergehenden Ausgaben, weil ansonsten enorme Steuererhöhungen in diesem und dem nächsten Jahr erforderlich wären. Für die Schuldenfinanzierung spricht also in diesem Fall die damit verbundene Steuerglättung. Dies steigert aber die fiskalischen Probleme in der Zukunft gerade in Deutschland, das besonders rasant altert. Nach Überwindung der Rezession wird daher die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte umso dringlicher. Das Vertrauen der Finanzmärkte in die deutsche Fiskalpolitik ist hier ein ganz zentrales Gut, das nicht aufs Spiel gesetzt werden darf. Wie gefährlich der eingeschlagene Weg ist, zeigt sich an der Krise der EU-Südländer.

Auch vermeintlich gute Schulden sind eine Last: Der Anstieg der Staatsverschuldung wird zu einer nochmals steigenden Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte in naher Zukunft führen. Allein die für 2009 und 2010 vorgesehene – bisher nur grob geschätzte – Neuverschuldung soll rund 170 Mrd. € betragen. Leicht könnte es auch mehr werden. Durch die bisher geplante Neuverschuldung steigt die jährliche Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte um rund 7,5 Mrd. € an, wenn man die verhältnismäßig niedrige Umlaufrendite der letzten zehn Jahre zugrunde legt. Zur Finanzierung dieser Zinszahlungen wird ein Preis zu zahlen sein. Denn nach der Rezession müssen die Abgaben erhöht oder die Ausgaben gekürzt werden. In einer Zeit, in der durch die demographische Alterung ohnehin die Belastungen auf beiden Seiten des Budgets steigen, wird sowohl das eine als auch das andere schwer fallen.

Der finanzpolitische Spielraum ist leider auch deshalb gering, weil in den zurückliegenden Jahren nicht genug für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte geleistet wurde. Die Bundesrepublik hatte schon in dem letzten relativ milden Abschwung die EU-Stabilitätsbedingungen viermal nacheinander verletzt. Ein ausgeglichener Haushalt wurde nur im anschließenden Aufschwung erzielt dank stark rückläufiger Arbeitslosigkeit und steigender Steuereinnahmen.

So ist Deutschland mit einer Verschuldung von rund 1 600 Mrd. € in die aktuelle Rezession gestartet. Dies entspricht 64% des Bruttoinlandsprodukts. Die Zinszahlungen der öffentlichen Haushalte betragen im Jahr 2008 etwa 66 Mrd. € und machten damit schon in den guten Zeiten

rund 6% des öffentlichen Gesamthaushalts aus. Im Bund, der den Hauptteil der Verschuldung trägt, verschlang die Bedienung der Schulden gar 15% des Budgets.

Hier schlummert eine große Gefahr: Den öffentlichen Haushalten kommen zurzeit (noch) historisch niedrige Zinssätze zugute. Steigen aber die Zinssätze in der Zukunft an, etwa weil die Kreditwürdigkeit des Staates leidet, dann kann sich die Zinslast ohne weiteres verdoppeln. Dass dies innerhalb kurzer Zeit geschehen kann, mussten Griechenland, Italien, Spanien und Portugal schon leidvoll erfahren. Selbst Irland, das bis zum Ausbruch der Krise mit einem niedrigen Schuldenstand glänzte, wurde von den Finanzmärkten brutal abgestraft. Doch auch Deutschland ist vor einer derartigen Entwicklung nicht gefeit, wenn die Staatsverschuldung ausufernd wird. Deutschland aber ist ein Land, das im Vergleich zu den meisten anderen Industrieländern durch die demographische Alterung eine besondere Belastung zu tragen hat. Dies hat zwei Gründe: Erstens altert Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern besonders schnell, weil die Geburtenraten seit nunmehr 40 Jahren extrem niedrig sind. Zweitens besitzt Deutschland ein relativ großzügiges soziales Sicherungssystem, das demographisch anfällig ist. Zwar leisten sich beispielsweise die skandinavischen Staaten eine umfangreiche soziale Sicherung, doch ist ihre Bevölkerungsentwicklung aufgrund höherer Geburtenraten deutlich günstiger als die deutsche. Deutschland hat somit ein doppeltes Problem: Die Sozialausgaben drohen besonders stark anzusteigen, während die Fähigkeit zur Steigerung der Einnahmen begrenzt ist. Ein Schuldenstand in Höhe von 160% des BIP im Jahr 2030 liegt nach Schätzungen des ZEW im Bereich des Möglichen.¹

Nur kurzfristig erscheint die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in einem günstigen Licht. So ist die Staatsausgabenquote Deutschlands im letzten Konjunkturzyklus zwar von 48,5 (im Jahr 2005) auf 44% (im Jahr 2008) zurückgegangen. Entsprechend ist auch die Neuverschuldung zurückgegangen. Dieser Rückgang war jedoch zu einem großen Teil konjunkturell bedingt. Die Sozialausgaben – mit rund zwei Dritteln der größte Teil der Staatsausgaben – sind auch im Boom nicht gesunken, sondern bloß langsamer angewachsen als das Sozialprodukt. Günstig wirkte sich vor allem der Rückgang der Arbeitslosigkeit aus, der die Ausgaben der Bundesagentur von 2005 auf 2007 um 17 Milliarden schrumpfen ließ. In der Rentenversicherung konnten die Ausgaben durch Riesterfaktor und Nachhaltigkeitsfaktor vorübergehend begrenzt werden.

Eine zentrale Rolle für die mittel- und langfristige Stabilität der öffentlichen Haushalte kommt der Entwicklung der so-

zialen Sicherung zu. Diese Entwicklung birgt größere Haushaltsrisiken als die Konjunkturprogramme und die Finanzmarktstabilisierung. Die Agenda 2010 war ein mutiger Versuch, angesichts der besonders dramatischen demographischen Alterung Deutschlands eine Lösung zu finden. Jedoch wurden die Reformen an vielen Stellen verwässert.

- In der Rentenpolitik wurde die »Rente mit 67« halbherzig umgesetzt. Außerdem wurde der Riesterfaktor ausgesetzt.
- In der Arbeitsmarktpolitik wurde die Bezugsdauer des ALG I für ältere Arbeitnehmer wieder erhöht; auch die aktive Arbeitsmarktpolitik wird trotz der ungünstigen Evaluationsergebnisse auf immer noch hohem Niveau weitergeführt.
- In der Sozialpolitik liegen die Ausgaben für die Grundsicherung weit über denen vor der Hartz-IV-Reform. Trotzdem steigt der gesellschaftliche Druck zugunsten zusätzlicher Leistungen. Als Folge wurden die Bedarfssätze für Kinder zwischen 6 und 14 Jahren angehoben.
- In der Kranken- und Pflegeversicherung schließlich ist eine Stabilisierung trotz zahlreicher »Reformen« überhaupt nicht absehbar. Stattdessen steigen dort die Beitragssätze beschleunigt weiter.

Die Ausgabendynamik der Sozialversicherung wird weitere Erhöhungen der Beitragssätze in der Größenordnung von gut 6 Prozentpunkten erforderlich machen. Dieser Anstieg setzt sich wie folgt zusammen. In der Rentenversicherung wird der Beitragssatz im günstigsten Fall um 2% steigen, während gleichzeitig die Belastung des Bundeshaushalts durch den Bundeszuschuss wächst. In der gesetzlichen Krankenversicherung kommt zur demographischen Alterung noch die Einführung neuer Behandlungsmöglichkeiten hinzu, so dass auch hier mit einem Anstieg des Beitragssatzes um mehrere Prozentpunkte zu rechnen ist. In der Pflegeversicherung muss mit einer Verdopplung der Beitragssätze gerechnet werden. Die zunehmende Steuerfinanzierung der Sozialbeiträge, zuletzt in der Krankenversicherung beschlossen, ist kein Ausweg, sondern reine Augenwischerei zur Vertuschung der Belastungen.

Andererseits sind die Möglichkeiten der Einnahmeerzielung begrenzt. Die Staatseinnahmen lassen sich in einer offenen Volkswirtschaft durch Erhöhung von Beitrags- und Steuerätzen nicht beliebig steigern – zumindest nicht ohne erhebliche Einbußen an wirtschaftlicher Leistung.

Die Konjunkturpolitik im Allgemeinen und das zweite Konjunkturpaket im Besonderen stellen eine erhebliche zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte dar. Diese mag in der außergewöhnlichen Situation angemessen sein. Jedoch kommt es entscheidend darauf an, ob es im Zuge des nächsten wirtschaftlichen Aufschwungs gelingt, die Verschuldung wieder zu begrenzen und eine nachhaltige Kon-

¹ Vgl. ZEWnews 10/2005. Diese Schätzung ist zwar schon einige Jahre alt, hat aber nichts von ihrer Aktualität eingebüßt. Sie berücksichtigt zwar nicht die günstige wirtschaftliche Entwicklung der Jahre 2006–2008, aber auch nicht die Finanzkrise.

solidierung der öffentlichen Haushalte einzuleiten. Andernfalls droht auch Deutschland eine Spirale aus steigender Verschuldung und Verlust der Kreditwürdigkeit.

Diese Mahnung ist besonders wichtig, da angesichts des Bankenrettungsplans weitere Staatsausgaben gefordert werden nach dem Motto: »den Banken werden Milliarden geschenkt und den ALG-II-Empfängern wird eine Erhöhung der Regelsätze verwehrt.« Ein ähnliches Argument wird zugunsten von Interventionen zur Rettung einzelner Industrieunternehmen bemüht. Diese populistischen Argumente verkennen dreierlei. Erstens wird nur ein Teil der »Bankenmilliarden« budgetwirksam, und zwar in dem Maße, in dem der Staat tatsächlich für Garantien einspringen muss. Zweitens werden die zweifellos erheblichen Summen nicht dauerhaft nötig sein, sondern nur einmalig anfallen. Drittens beträgt das Volumen der Sozialausgaben Jahr für Jahr 30% des Sozialprodukts – mithin rund 700 Mrd. € und das Jahr für Jahr. Es kann also überhaupt nicht davon die Rede sein, dass sozial Schwache oder Durchschnittsverdiener leer ausgehen.

Die wesentlichen Gefahren des zweiten Konjunkturpakets und weiterer Beschlüsse bestehen demnach darin, dass einige der Maßnahmen nicht bloß vorübergehende Ausgabenerhöhungen darstellen, sondern eine anhaltende Erhöhung von Staatsausgaben bewirken – seien es strukturelle oder soziale »Wohltaten«. Dies würde die dringend erforderliche Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, die nach der Rezession auf der Tagesordnung steht, bedrohen.

Nachdem die Bundeskanzlerin Mitte letzten Jahres eine Angleichung der Rentenwerte in Ost- und Westdeutschland angeregt hat, greifen zurzeit vor allem Politiker aus Ostdeutschland diesen Vorschlag im Rahmen einer Altersarmutsdebatte auf. Zur Angleichung der Ost-Renten werden im politischen Raum verschiedene Varianten diskutiert. Nach der Darstellung der Sachlage sollen in diesem Beitrag die beiden Varianten einer Rentenwertanhebung im Osten analysiert und eingeordnet werden, bevor abschließend eine knappe Darstellung des Vorschlags des Sachverständigenrates erfolgt.¹

Nachdem die Bundeskanzlerin Mitte letzten Jahres eine Angleichung der Rentenwerte in Ost- und Westdeutschland angeregt hat, greifen zurzeit vor allem Politiker aus Ostdeutschland diesen Vorschlag im Rahmen einer Altersarmutsdebatte auf. Die zentrale Überlegung ist dabei, dass Altersarmut vor allem ein ostdeutsches Problem ist, dem man durch eine Anhebung des Rentenwertes auf Westniveau begegnen könnte. Darüber hinaus wird argumentiert, dass 20 Jahre nach der Vereinigung ein getrenntes Rentenrecht in Ost- und Westdeutschland politisch nicht länger vermittelbar ist.

Zur Angleichung der Ost-Renten werden im politischen Raum zwei verschiedene Varianten diskutiert. Neben diesen Vorschlägen hat auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in seinem aktuellen Jahresgutachten eine Empfehlung für eine homogene Rentenberechnung in ganz Deutschland vorgestellt. Nach der Darstellung der Sachlage sollen deshalb im Folgenden die beiden Varianten einer Rentenwertanhebung im Osten analysiert und eingeordnet werden, bevor abschließend eine knappe Darstellung des SVR-Vorschlags erfolgt.

Vereinfacht ausgedrückt, berechnet sich die ausbezahlte Rente aus dem Produkt von aktuellem Rentenwert und den im Laufe des Erwerbslebens erworbenen Entgeltpunkten. Diese beiden Größen werden momentan noch getrennt in Ost- und Westdeutschland bestimmt, führen aber in ihrem Zusammenwirken dazu, dass zumindest für den so genannten Eckrentner (Rentner mit 45-jähriger Bei-

tragsdauer bei einem durchgängig dem jeweiligen Durchschnitt der Bruttolöhne entsprechenden Arbeitseinkommen) keine Benachteiligung der Rentner in Ostdeutschland festzustellen ist. Zwar liegt der aktuelle Rentenwert im Osten derzeit mit 23,34 € um 12,1% niedriger als im Westen (26,56 €). Es werden jedoch die in Ostdeutschland im Durchschnitt um 15,5% niedrigeren Bruttoarbeitsentgelte mit einem Hochrechnungsfaktor multipliziert, um zu verhindern, dass die niedrigeren Durchschnittsverdienste in den neuen Ländern auch künftig zu niedrigen Rentenansprüchen führen. Der Hochrechnungsfaktor beträgt für 2008 1,1827, so dass sichergestellt ist, dass ein Bruttoeinkommen in Höhe des ostdeutschen Durchschnitts auch zu genau einem Entgeltpunkt führt. Rentenrechtlich sind Durchschnittsverdiener in Ostdeutschland und Westdeutschland damit gleichgestellt.

Zwar fällt die Eckrente in Ostdeutschland aufgrund des niedrigeren Rentenwerts um 144,90 € (vgl. SVR 2008, Ziffer 621) geringer aus als in Westdeutschland; der Rückstand ist mit 12% aber geringer als bei den Durchschnittsverdiensten der Beschäftigten (15,5%). Zudem beziehen ostdeutsche Männer im Durchschnitt 36 € (vgl. Bundesregierung 2008) mehr und ostdeutsche Frauen sogar 182 € mehr gesetzliche Rente als die entsprechenden Gruppen in Westdeutschland, weil sich hier längere kontinuierliche Beschäftigungszeiten und eine geringere Einkommensstreuung in der DDR widerspiegeln.

Die unterschiedliche Berechnung der Renten in Ost- und Westdeutschland war vor dem Hintergrund einer erwarteten schnellen Angleichung der Löhne in Ost-

¹ Der Beitrag ist auch in *ifo Dresden berichtet* 6/2008 erschienen.

deutschland sachgerecht, zumal damit keine Schlechterstellung der ostdeutschen Rentner verbunden war. Akzeptanzprobleme ergeben sich vielmehr dadurch, dass angesichts der Verwerfungen in der ostdeutschen Lohnstruktur (überproportionale Tariflohngleichung im öffentlichen Dienst) und der Hochwertung auch von dauerhaft niedrigen Einkommen in Ostdeutschland (aber nicht in Westdeutschland) das Prinzip der »Teilhabeäquivalenz«, das das deutsche Rentenversicherungssystem kennzeichnet, nicht länger erfüllt ist. Insoweit scheint es in der Tat Zeit für einen Übergang zu einem einheitlichen Rentensystem in Ost- und Westdeutschland.

Vorschlag 1

Bei dieser von der Bundesregierung angedachten Variante (vgl. Reuters 2008) wird eine Anhebung des Ostrentenwertes auf das westdeutsche Niveau angestrebt. Einhergehend damit soll ab diesem Zeitpunkt aber die rentenrechtliche Hochrechnung der ostdeutschen Bruttoeinkommen wegfallen.

Diese Variante begünstigt zunächst einmal alle Bestandsrentner, da deren Renten entsprechend der Anhebung des Rentenwertes steigen werden. Gleichzeitig wird damit schlagartig auch für alle bereits erworbenen Entgeltpunkte ein höherer Rentenanspruch erreicht, so dass für eine Zeitlang auch die Neurentner hiervon noch profitieren können. Langfristig allerdings führt diese Variante für ostdeutsche Arbeitnehmer zu einer Situationsverschlechterung. Der Grund hierfür liegt darin, dass derzeit der Aufwertungsfaktor bei Ermittlung der Entgeltpunkte höher ist als die Differenz bei den Rentenwerten in Ost- und Westdeutschland. Eine Beispielrechnung mit dem aktuellen durchschnittlichen ostdeutschen Jahresverdienst von 25 437 € und dem aktuellen Rentenwert zeigt, dass die vom Zeitpunkt der Umstellung aus einem durchschnittlichen Einkommen erworbenen Entgeltpunkte in Zukunft nur noch einen um knapp 4% geringeren Rentenanspruch generieren (vgl. Tab. 1).

Tab. 1

Rentenanspruch bei einem durchschnittlichen Jahresarbeitsverdienst in Ostdeutschland nach derzeitigem Rechtsstand und nach dem Reformvorschlag der Bundesregierung

	Bruttoverdienst (in €)	Entgeltpunkte	Rentenwert (in €)	Monatliche Rente (in €)
Aktuell	25 437	1	23,34	23,34
Variante 1	25 437	0,846	26,56	22,47

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Tab. 2

Rentenanspruch bei einem durchschnittlichen Jahresarbeitsverdienst in Ostdeutschland nach derzeitigem Rechtsstand und nach dem Reformvorschlag der Bundestagsfraktion DIE LINKE

	Bruttoverdienst (in €)	Entgeltpunkte	Rentenwert (in €)	Monatliche Rente (in €)
Aktuell	25 437	1	23,34	23,34
Variante 2	25 437	1	26,56	26,56

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Solange das Lohnniveau in Ostdeutschland nicht an das in Westdeutschland angeglichen ist, verschlechtert sich somit die Situation für ostdeutsche Arbeitnehmer. Kurz- und mittelfristig können sie sich allerdings besserstellen, da jeder Entgeltpunkt mit dieser Variante sofort mehr wert ist. Fiskalisch würden auch sofort Mehrbelastungen entstehen, da die ausgezahlten Ost-Renten um fast 14% steigen würden.

Vorschlag 2

Diese Variante wurde im Oktober 2008 von der Bundestagsfraktion DIE LINKE vorgeschlagen. Dabei soll analog zu Variante 1 der Rentenwert im Osten auf das Niveau im Westen steigen, allerdings soll die Hochwertung der Bruttoeinkommen in Ostdeutschland beibehalten werden (vgl. Tab. 2).

Diese Variante würde nicht nur bestehende Rentenansprüche erhöhen, sondern infolge der Beibehaltung der Hochwertung auch zu einer Zunahme aller künftigen Renten um fast 14% führen. Soweit es zu einer Annäherung der Lohnsätze in Ostdeutschland an westdeutsches Niveau kommt, werden damit die künftigen Ost-Rentner gegenüber den Rentnern in Westdeutschland bevorzugt. Hinzu kommt, dass Bezieher höherer Renten in absoluten Werten auch stärkere Rentensteigerungen erwarten als die Bezieher niedrigerer Renten. Als gezielte Maßnahme zur Verbesserung der Einkommenssituation von Beziehern geringer Renten kann diese Variante

somit nicht bezeichnet werden. Die Mehrausgaben für die Abdeckung der gestiegenen Rentenansprüche werden vom Sachverständigenrat in seinem aktuellen Jahresgutachten für das Jahr 2009 auf 6,4 Mrd. € veranschlagt (vgl. SVR 2008, Ziffer 638). Hinzu kommt, dass sich dadurch die durchschnittlichen Rentenzahlbeträge weiter zugunsten ostdeutscher Rentenbezieher verschieben würden. Neben dieser fraglichen Verteilungswirkung könnten sich daraus verfassungsrechtliche Probleme aufgrund des Gleichbehandlungsgebotes ergeben.

Vorschlag 3

Dabei handelt es sich um den Vorschlag einer besitzstandswahrenden Umbasierung, welche der SVR in seinem aktuellen Jahresgutachten 2008 vorschlägt. Die Idee dahinter ist, dass ab einem bestimmten Stichtag ein einheitlicher gesamtdeutscher Rentenwert eingeführt wird, der betragsmäßig zwischen dem aktuellen Rentenwert West und Rentenwert Ost liegt. Alle bis dahin erworbenen Rentenansprüche werden entsprechend angepasst, um eine Wahrung der bis dato erworbenen Ansprüche zu gewährleisten. Der nominale Rentenauszahlungsbetrag zu diesem Zeitpunkt bleibt konstant. So wird der im Verhältnis in Ostdeutschland nach der Harmonisierung höhere Rentenwert durch eine Herabsetzung der bereits erworbenen Entgeltpunkte ausgeglichen. Für Westdeutschland gilt dasselbe mit umgekehrten Vorzeichen.

Der Vorteil dieser Variante ist die Verteilungsneutralität. Im Umstellungszeitpunkt wird der Status quo gewahrt. Die zukünftigen Verteilungswirkungen hängen von der Lohndynamik in beiden Teilen Deutschlands ab. Bei einem Gleichbleiben der Lohndifferenz bleibt die Situation der Bestandsrentner in beiden Landesteilen gleich. Allerdings würden sich dann die zukünftigen Rentner in Ostdeutschland relativ zur heutigen Situation schlechter stellen, da ihre Bruttoentgelte nicht mehr hoch gewertet werden. Dementsprechend würden zukünftige Rentner im Westen durch den geringeren gesamtdeutschen Durchschnittsverdienst davon profitieren. Auch von einer zunehmenden Angleichung des Lohnniveaus im Osten an das im Westen würden die westdeutschen Rentner gegenüber dem Status quo begünstigt, da sich der Rentenwert in diesem Fall stärker erhöhen würde als bei isolierter Betrachtung. Für die ostdeutschen Rentner wäre dies hingegen in der Tendenz eine relative Verschlechterung der Situation.

Die konkreten fiskalischen Konsequenzen dieses Vorschlags lassen sich schwer abschätzen. Tendenziell stehen längerfristig etwas höheren Auszahlungsbeträgen im Westen geringere im Osten gegenüber. Eine eventuelle Mehrbelastung der Rentenversicherung sollte gegebenenfalls aber sehr gering ausfallen.

Fazit

Aus rentensystematischen Gründen ist eine einheitliche Rentenbestimmung in ganz Deutschland fast 20 Jahre nach der Wiedervereinigung ein wünschenswertes Ziel. Die in der öffentlichen Diskussion vorgebrachten verteilungspolitischen Argumente können hingegen nicht überzeugen. Deswegen ist eine bloße Angleichung des ostdeutschen an den westdeutschen Rentenwert allerdings keine sinnvolle Lösung, unabhängig davon, wie mit der bisherigen rentenrechtlichen

Hochwertung von Einkommen in Ostdeutschland umgegangen wird. Der vom SVR vorgeschlagene Weg über eine besitzstandswahrende Umbasierung erscheint daher als die bessere Alternative, da er verfassungsrechtlich unbedenklich und im Umstellungszeitpunkt verteilungs- und aufkommensneutral ist.

Literatur

Bundesregierung (2008), »Rentenzahlen«, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2008/11/2008-11-12-rentenzahlen.html>, Abruf 18. November 2008.
Reuters (2008), <http://de.reuters.com/article/idDEBEE4A70A720081108>, Abruf 18. November 2008.
SVR (2008), *Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken*, Jahresgutachten 2008/09, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/ga-content.php?gaid=53 &node=a>.

Die Kraftfahrzeugsteuer als Instrument der Klimaschutzpolitik

Mit der zur Jahresmitte 2009 in Kraft tretenden Reform der Kraftfahrzeugsteuer verfolgt die Bundesregierung klimaschutzpolitische Zielsetzungen. Die Reform sieht eine kombinierte CO₂- und hubraumbezogene Besteuerung für Neufahrzeuge vor. Danach soll der über 120 g/km hinausgehende CO₂-Ausstoß mit 2 €/g besteuert werden, in späteren Jahren wird dieser CO₂-Freibetrag weiter gesenkt. Die hubraumbezogene Komponente sieht für Fahrzeuge mit Ottomotor zusätzlich eine Steuer von 2 € je 100 Kubikzentimeter vor. Für Dieselfahrzeuge sind es 9,50 € je 100 Kubikzentimeter. Im Folgenden werden die Veränderungen bei der zu entrichtenden Kfz-Steuer dargestellt und deren umweltpolitische Wirkungsweise diskutiert.

Die bisherige Kfz-Steuer

Mit der Kfz-Steuer wird das Halten von Kraftfahrzeugen, die zum Verkehr auf öffentlichen Straßen bestimmt sind, besteuert (§ 1 KraftStG von 2002), allerdings unabhängig von deren tatsächlicher Nutzung. Damit hatte die Kraftfahrzeugsteuer ursprünglich eine rein fiskalische Zielsetzung. Laut Bundesfinanzministerium ist die Kfz-Steuer keine Abgabe für die Benutzung öffentlicher Straßen, auch wenn dies vielfach angenommen wird, sondern eine echte Steuer (vgl. BMF 2009a). Demnach besteht kein Anspruch auf individuelle Gegenleistungen. Gleichwohl wurde schon seit Jahrzehnten ihre Umgestaltung zu einer Lenkungssteuer, insbesondere mit umweltpolitischen Zielsetzungen, diskutiert. Im Jahr 1985 wurde dann eine erste umweltpolitische Komponente in Gestalt einer Steuersatzspreizung zugunsten schadstoffreduzierter Pkw mit Katalysator eingeführt (vgl. Sprenger et. al 1994). Mit der derzeitigen Differenzierung der Kraftfahrzeugsteuer nach Schadstoffklassen kommt der umweltorientierte Lenkungseffekt noch deutlicher zum Ausdruck.

Die derzeitige Kfz-Steuer bemisst sich bei Personenkraftwagen mit Hubkolbenmotor nach dem Hubraum sowie

nach den Schadstoffemissionen und Kohlendioxidemissionen (§ 8 KraftStG von 2002), wobei letztere durch die differenzierte Besteuerung nach Schadstoffklassen berücksichtigt werden. Je nach Schadstoffausstoß gibt es unterschiedliche Steuerklassen mit verschiedenen Steuersätzen. Unterschieden wird dabei zwischen Fahrzeugen mit Ottomotor und mit Dieselmotor (vgl. Tab. 1).

Die aktuelle Kfz-Steuerreform

Die Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer, die am 1. Juli 2009 in Kraft treten soll, zielt laut Bundesfinanzministerium vor allem auf den Schutz des Klimas ab. Dies steht im Einklang mit der Strategie der Europäischen Union zur Minderung der CO₂-Emissionen. Die Eckpunkte der Neuregelung für eine neue, emissionsbezogene Kraftfahrzeugsteuer sehen im Einzelnen vor (vgl. BMF 2009b):

- Ein an den Vorgaben der Europäischen Union orientierter CO₂-Ausstoß für Pkw bleibt steuerfrei. Der CO₂-Freibetrag bis 2011 gilt für Pkw mit einem CO₂-Ausstoß von 120 g/km, bis 2012/2013 für Pkw mit 110 g/km und ab 2014 für Pkw mit 95 g/km.
- Es wird ein linearer Steuertarif eingeführt, der jedes über die Zielvorgaben hinausgehende Gramm pro Kilometer gleich belastet: Es fallen 2 € je g/km an.
- Der Sockelbetrag ist abhängig von Antriebsart und Hubraumgröße: 2 € je angefangene 100 cm³ für Ottomotoren und 9,50 € je angefangene 100 cm³ für Dieselmotoren.
- Es gilt eine befristete Steuerbefreiung für jene Pkw mit Dieselmotor, die die

Tab. 1
Steuersätze der bisherigen Kraftfahrzeugsteuer^{a)} (Stand: 2007, in €)

	Ottomotor	Dieselmotor
Euro 3 und besser (Euro 4, etc.) sowie Drei-Liter-Auto	6,75	15,44
Euro 2	7,36	16,05
Euro 1 und vergleichbare Normen	15,13	27,35
Andere, für die Fahrverbot bei Ozonalarm nicht galt	21,07	33,29
Wenig schadstoffgeminderte, für die Fahrverbot bei Ozonalarm galt, und Übrige	25,36	37,58

^{a)} Je angefangene 100 Kubikzentimeter Hubraum.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2009a).

- Euro-6-Abgasvorschrift erfüllen. Insgesamt wird die Steuerbefreiung in den Jahren 2011 bis 2013 auf 150 € festgelegt.
- Bestandsfahrzeuge werden weiterhin nach derzeit geltendem Kraftfahrzeugsteuerrecht behandelt. Sie werden nach einer Übergangszeit ab 2013 schonend in die CO₂-orientierte Kraftfahrzeugsteuer übergeführt. Die Einzelheiten werden zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt.
 - Künftig übernimmt der Bund nicht nur die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer, sondern ihm fließen auch die Ein-

nahmen zu. Bisher erhielten die Länder die Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer. Der finanzielle Ausgleich der Länder für die Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer an den Bund wird in einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren geregelt.

Veränderungen der Steuerbelastung

In Tabelle 2 wird dargestellt, welche Änderungen sich für verschiedene Fahrzeugtypen aus dem Reformvorschlag er-

Tab. 2
Veränderung der Höhe der Kfz-Steuer für verschiedene Fahrzeugtypen

Fahrzeugtyp	CO ₂ g/km	Hubraum (cm ³)	Kfz-Steuer alt ^{a)} (in €)	Kfz-Steuer neu ^{a)} (in €)	Belastung/ Entlastung ^{a)} (in %)
Smart Fortwo D	95	799	123,52	76,00	- 38,47
VW Polo D	99	1 422	231,60	142,50	- 38,47
BMW Mini D	104	1 560	247,04	152,00	- 38,47
Toyota Prius Hybrid	104	1 500	101,25	30,00	- 70,37
Citroen C1	108	998	67,50	20,00	- 70,37
Citroen C1 D	109	1 398	216,16	133,00	- 38,47
Smart Fortwo	113	999	67,50	20,00	- 70,37
Fiat Panda D	114	1 248	200,72	123,50	- 38,47
VW Golf D	115	1 968	308,80	190,00	- 38,47
Renault Clio D	117	1 461	231,60	142,50	- 38,47
BMW 1er D	119	1 995	308,80	190,00	- 38,47
Skoda Fabia D	120	1 422	231,60	142,50	- 38,47
Peugeot 207 D	124	1 560	247,04	160,00	- 35,23
Citroen C4 Coupé D	125	1 560	247,04	162,00	- 34,42
BMW Mini	128	1 397	94,50	44,00	- 53,44
BMW 3er D	128	1 995	308,80	206,00	- 33,29
Opel Corsa D	130	1 248	200,72	143,50	- 28,51
Renault Clio	137	1 149	81,00	58,00	- 28,40
BMW 1er	139	1 599	108,00	70,00	- 35,19
Opel Astra D	143	1 686	262,48	207,50	- 20,95
Peugeot 207	145	1 598	108,00	82,00	- 24,07
BMW 3er	146	1 995	135,00	92,00	- 31,85
Opel Corsa	149	1 364	94,50	86,00	- 8,99
Golf neu	149	1 390	94,50	86,00	- 8,99
Mercedes A-Kl D	149	1 991	308,80	248,00	- 19,69
VW Passat D	153	1 968	308,80	256,00	- 17,10
Ford Focus	157	1 388	94,50	102,00	7,94
Opel Astra	158	1 598	108,00	108,00	0,00
VW Passat	159	1 390	94,50	106,00	12,17
Mercedes C-Kl D	160	2 148	339,68	289,00	- 14,92
Mercedes A-Kl	163	1 498	101,25	116,00	14,57
Audi A4	164	1 798	121,50	124,00	2,06
VW Golf	165	1 390	94,50	118,00	24,87
Audi A4 D	167	2 698	416,88	350,50	- 15,92
VW Polo GTI	186	1 781	121,50	168,00	38,27
BMW 7er D	192	2 993	463,20	429,00	- 7,38
Audi A8 D 3.0 L	224	2 967	463,20	493,00	6,43
Mercedes C-Kl	229	2 996	202,50	278,00	37,28
Audi A8 D 4.2 L	249	4 134	648,48	657,00	1,31
Mercedes S-Kl D	252	3 996	617,60	644,00	4,27
Audi A8	259	3 123	216,00	342,00	58,33
BMW 7er	266	2 979	202,50	352,00	73,83
Mercedes S-Kl	283	5 461	371,25	436,00	17,44
Audi Q7 D	298	5 934	926,40	926,00	- 0,04

^{a)} Hubraumanteil: Berechnung pro angefangene 100 cm³.

Quelle: DAT Deutsche Automobil Treuhand, Leitfaden zu Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen, Ausgabe 2009, 1. Quartal; Bundesministerium der Finanzen (2009a, b); Berechnungen des ifo Instituts.

geben. Bei den meisten Fahrzeugtypen ergibt sich eine Steuerentlastung, z.B. für den Citroen C1, den Smart Fortwo oder den Toyota Prius Hybrid, deren CO₂-Ausstoß unter 120 g CO₂ je km liegt, um rund 70%. Beim Smart Fortwo Diesel, VW Polo Diesel oder BMW Mini Diesel, die noch weniger emittieren, beträgt die Entlastung dagegen nur 38,5%.

Für bestimmte Fahrzeuge mit hohem CO₂-Ausstoß müsste dagegen mehr bezahlt werden, so zum Beispiel für den VW Polo GTI mit 1,8-Liter-Ottomotor und einem Ausstoß von 186 g CO₂ je Kilometer 168 € statt bisher 121,50 €, also rund 38% mehr. Auch für besonders hubraumstarke Fahrzeuge tritt teilweise eine Mehrbelastung gegenüber der derzeitigen Kfz-Steuer auf. So beim Mercedes der C-Klasse mit 3-Liter-Ottomotor um 37%, beim Audi A8 mit 3,1-Liter-Ottomotor um 58% und beim 7er BMW mit 3-Liter-Ottomotor um fast 74%. Andere hubraumstarke Fahrzeuge werden dagegen entlastet wie der Audi A4 mit 2,7-Liter-Dieselmotor um 16%.

In Abbildung 1 werden die relativen Unterschiede zwischen der Besteuerung nach alter und neuer Kfz-Steuer dem CO₂-Ausstoß der verschiedenen Pkw gegenübergestellt. Daran wird deutlich, dass sich die Ent- und Belastungen durch die Umstellung der Kfz-Steuer keineswegs proportional zu den spezifischen Emissionen verhalten. Vielmehr führt die hubraumbezogene Komponente der neuen Kfz-Steuer zu Verzerrungen, denn die Größe des Hubraums verhält sich nicht proportional zum CO₂-Ausstoß, vielmehr können Fahrzeuge mit hohem Hubraum einen relativ geringen CO₂-Ausstoß aufweisen. Gerade bei den Kraftfahrzeugen mit spezifischen Emissionen von mehr als 150 g/km steigt die Steuerbelastung teilweise, teilweise sinkt sie, ohne dass dahinter ein System festzustellen wäre. Durch die kombinierte CO₂- und hubraumbezogene Bemessungsgrundlage wird

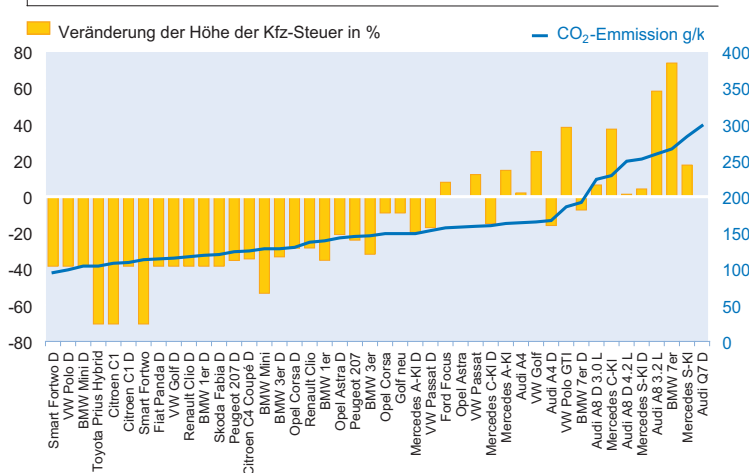
das Prinzip des einheitlichen Preises (vgl. Sinn 2008) für CO₂-Emissionen verletzt, das die Voraussetzung dafür ist, dass ein bestimmtes angestrebtes umweltpolitisches Ziel mit minimalen Kosten erreicht wird.

Umweltpolitische Lenkungswirkung der neuen Kfz-Steuer

Die generelle Zielsetzung einer Umweltabgabe besteht in der Internalisierung externer Effekte. Als im Verkehrssektor auftretende Umweltexternalitäten sind neben dem Beitrag der CO₂-Emissionen zum Treibhauseffekt die Luftverschmutzung durch Kohlenmonoxid, Stickstoffoxide, Kohlenwasserstoffe und Staubpartikel, die Flächenversiegelung für die notwendige Verkehrsinfrastruktur sowie Staukosten zu nennen. Diese Externalitäten können kaum durch ein einziges Instrument gleichzeitig angemessen berücksichtigt werden, vielmehr sollte für jedes Umweltproblem das dafür am besten geeignete Instrument gewählt werden. Im Fall der Staukosten wäre dies ein Mautsystem, das auch Personenkraftwagen erfasst, und als Kompensation für Flächenversiegelungen bieten sich naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen an. Die Emissionen von CO₂ und anderen Luftschadstoffen sind dagegen so eng miteinander korreliert, dass man versuchen kann, sie mit einem einzigen Instrument gemeinsam zu steuern. Die Kfz-Steuer orientierte sich mit der Differenzierung nach Schadstoffklassen bisher an allen Luftschadstoffen, mit ihrer Reform rücken dagegen die CO₂-Emissionen in den Vordergrund. Letztere werden mittelbar auch durch die Energiesteuer belastet, in die die frühere Mineralölsteuer und vormalige Ökosteuer am 1. August 2006 übergeführt wurden.¹ Da sich die CO₂-Emissionen proportional zum Energieverbrauch verhalten, werden sie durch die Energiesteuer entsprechend belastet. Eine Umweltabgabe sollte, wenn

sie das beabsichtigte Ziel erreichen soll, so nah wie möglich am verursachenden Tatbestand ansetzen, am besten an der Emission selbst. Ersatzweise kann man einen Input besteuern, der mit der Umweltbelastung so hoch korreliert, dass man sich die Mühe des unmittelbaren Anknüpfens an der Emission sparen kann, was offensichtlich bei der Mineralölsteuer bzw. der Energiesteuer der Fall ist (vgl. Zimmermann 1996). Zudem entstehen die CO₂-Emissionen und damit die Umweltexternalitäten nicht durch das Halten eines Kraftfahrzeugs, das durch die Kfz-Steuer erfasst wird, sondern durch dessen Nutzung, da die Umweltbelastung

Abb. 1
Belastung bzw. Entlastung durch die Kraftfahrzeugsteuerreform



Quelle: DAT Deutsche Automobil Treuhand; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des ifo Instituts.

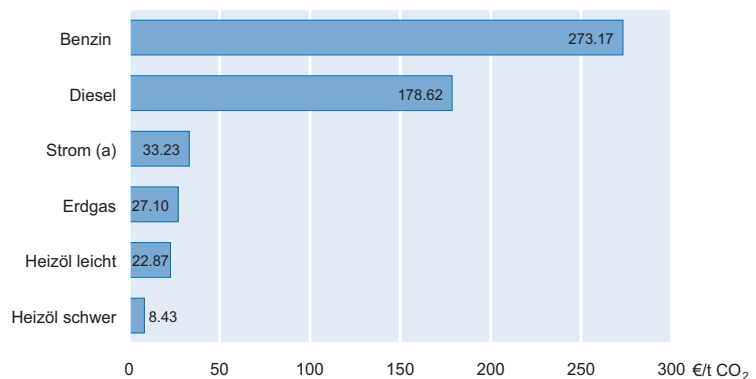
¹ Das Steueraufkommen aus der Kfz-Steuer lag im Jahr 2007 bei 8,9 Mrd. €, jenes der Energiesteuer bei 39 Mrd. €, vgl. Statistisches Bundesamt (2009).

in erster Linie vom tatsächlichen Kraftstoffverbrauch und nicht von den spezifischen Emissionswerten der einzelnen Fahrzeuge ausgeht. Insofern stellt sich die Frage, ob es nicht eine umweltpolitisch zielführende Lösung gewesen wäre, die Kfz-Steuer gleich auf die auf Kraftstoffe erhobene Energiesteuer umzulegen, zumal die Kfz-Steuer in Zukunft keine Ländersteuer mehr sein soll, sondern ihr Aufkommen wie das der Energiesteuer dem Bund zufließen soll.² Unter der Annahme eines gegenüber dem Jahr 2007 konstanten Benzin- und Dieselsatzes würde eine aufkommensneutrale Umlegung der Kraftfahrzeugsteuer auf die Energiesteuer zu einer Steuererhöhung von rund 17 Cent pro Liter Benzin bzw. 12 Cent pro Liter Diesel führen.³

Wichtige Kriterien für die Beurteilung umweltpolitischer Instrumente sind die ökologische Inzidenz und die ökonomische Effizienz (vgl. Siebert 1978). Im Hinblick auf die ökologische Inzidenz muss ein umweltpolitisches Instrument so ausgestaltet werden, dass es eindeutig zur umweltpolitischen Zielerreichung beiträgt. Wenn man das Ziel der Reduktion des CO₂-Ausstoßes zugrunde legt, wird das Kriterium der ökologischen Inzidenz durch die verbrauchsbezogene Energiesteuer besser erfüllt als durch die von der Fahrleistung völlig unabhängige Kraftfahrzeugsteuer. Das Kriterium der ökonomischen Effizienz wird, wie oben bereits dargelegt, durch die kombinierte Bemessungsgrundlage der Kfz-Steuer verletzt, die Energiesteuer entspricht dagegen dem Prinzip des einheitlichen Preises, da jede Einheit Kraftstoff und damit jede Einheit an CO₂-Emissionen gleich belastet wird, was kostenminimierende Anpassungsmaßnahmen erwarten lässt. Allerdings gilt dies nur in Bezug auf den einzelnen Energieträger, denn die Energiesteuer belastet die CO₂-Emissionen aus der Verbrennung von Benzin deutlich höher als die von Diesel und beide wiederum wesentlich stärker als die aus der Verbrennung von Heizöl, Erdgas oder der Stromerzeugung resultierenden CO₂-Emissionen (vgl. Abb. 2).

So wird die Tonne CO₂, die bei der Verbrennung von Benzin oder Diesel entsteht, mit 273,17 € bzw. 178,62 € wesentlich höher besteuert als die Tonne CO₂, die aus der Verbrennung von schwerem Heizöl (8,43 €/t CO₂), leichtem Heizöl (22,87 €/t CO₂), Erdgas (27,10 €/t CO₂) oder aus

Abb. 2
Implizite Preise für CO₂-Emissionen durch die Energiesteuer



(a) Bezogen auf den Energieträgermix der Stromversorgung in 2005.
 Quelle: Wartmann (2008).

der Stromerzeugung (33,23 €/t CO₂) resultiert. Damit stellt sich die Energiesteuer als relativ teure CO₂-Vermeidungsmaßnahme dar, gerade auch im Vergleich zum Europäischen Emissionshandelssystem, in dessen erster Handelsperiode der Preis für CO₂-Emissionsberechtigungen maximal 30 €/t CO₂ erreichte. Allerdings wurde der Verkehrssektor bislang noch nicht in das Europäische Emissionshandelssystem einbezogen.

Die ungleichmäßige Besteuerung der CO₂-Emissionen durch die Energiesteuer spricht aber noch lange nicht für die Beibehaltung der Kraftfahrzeugsteuer. Hier kann allenfalls das Kriterium der politischen Durchsetzbarkeit angeführt werden. Umweltpolitische Instrumente können danach nicht in einem organisatorischen, institutionellen und politischen Vakuum betrachtet werden. Daher kann die Auswahl der Instrumente auch von dem Kriterium beeinflusst werden, welche Widerstände im administrativen Bereich oder bei den betroffenen Gruppen hervorgerufen werden (vgl. Siebert 1978). Allerdings ist dieses Kriterium der politischen Durchsetzbarkeit so weit dehnbar, dass mit ihm nahezu jeder umweltpolitische Status quo gerechtfertigt werden könnte.

Zusammenspiel mit den umweltpolitischen Maßnahmen des Konjunkturpakets

Mit dem ersten Konjunkturpaket vom 5. November 2008 wurde die Kfz-Steuer bei Neuwagenkäufen für ein Jahr ausgesetzt. Wer bis zum 30. Juni 2009 einen Neuwagen anmeldet, wird für ein Jahr von der Kfz-Steuer befreit. Für Fahrzeuge, die die Euro-5- und Euro-6-Abgasnorm erfüllen, verlängert sich die maximale Kfz-Steuerbefreiung auf zwei Jahre ab Erstzulassung. Dies gilt rückwirkend für Neuwagenkäufe ab dem 5. November 2008. Die Kfz-Steuerbefreiung endet in jedem Fall am 31. Dezember 2010 (vgl.

² Dies steht nach Auskunft des Bundesfinanzministeriums unter dem Vorbehalt einer Grundgesetzänderung.
³ Diese Schätzung unterstellt allerdings eine vollkommen unelastische Kraftstoffnachfrage, darüber hinaus wurden die quantitativ kaum ins Gewicht fallenden alternativen Kraftstoffe wie Erdgas oder Biokraftstoffe vernachlässigt.

BMWi 2009).⁴ Die Steuerentlastung durch das erste Konjunkturpaket fällt damit wesentlich höher aus als die Steuerentlastung durch die Kfz-Steuerreform. Zudem gilt sie grundsätzlich unabhängig von der Schadstoffklasse, was die Zielsetzung der Kfz-Steuerreform zumindest für ein Jahr konterkariert. Lediglich die zweijährige Steuerbefreiung ist vorrangig auf schadstoffarme Pkw der beiden höchsten Euro-Abgasnormen ausgerichtet. Für diese wird die mit der Kfz-Steuerreform intendierte Anreizwirkung noch weiter verstärkt.

Im Rahmen des am 13. Januar 2009 beschlossenen zweiten Konjunkturpakets wurde eine Umweltprämie für die Verschrottung eines mindestens neun Jahre alten Pkw (für mindestens ein Jahr auf den Halter zugelassen) bei gleichzeitigem Kauf eines umweltfreundlichen Neu- oder Jahreswagen ab Schadstoffklasse 4 eingeführt. Sie beträgt 2 500 € und wird für Zulassungen bis zum 31. Dezember 2009 gewährt, wobei hierfür ein Budget von maximal 1,5 Mrd. € vorgesehen ist (vgl. Bundesregierung 2009). Davon abgesehen, dass sich die Schadstoffbilanz von Neufahrzeugen gegenüber Altfahrzeugen verschlechtert, wenn man neben den Emissionen beim Betrieb auch die bei der Herstellung entstehenden Umweltbelastungen berücksichtigt, begünstigt diese »Abwrackprämie« Kraftfahrzeuge der Schadstoffklassen 4 und höher, womit die Lenkungswirkung der Kfz-Steuerreform unterstützt wird.

Ein Schritt in die richtige Richtung

Grundsätzlich stellt die Kfz-Steuerreform einen Schritt in die richtige Richtung dar. Sie gibt Anreize zur Anschaffung emissionsarmer Neufahrzeuge, wie hoch diese ausfallen werden, ist allerdings derzeit nicht abzusehen. Kurzfristig wirkt sich die Abwrackprämie stärker auf den Ersatz von Altfahrzeugen aus. Die hubraumbezogene Komponente der neuen Kfz-Steuerreform führt zu Verzerrungen, die man durch die Einführung einer reinen CO₂-Bemessungsgrundlage hätte vermeiden können. Noch besser für den Klimaschutz wäre allerdings die Umlegung der Kfz-Steuer auf die Energiesteuer gewesen. Ein solcher Schritt scheitert aber noch an der politischen Durchsetzbarkeit, was kein Wunder ist, da bis vor nicht all zu langer Zeit schon der Verzicht der Bundesländer auf die Ertragshoheit an der Kfz-Steuer kaum vorstellbar war.

Literatur

- BMF (2009a), Internetportal des Bundesministeriums der Finanzen, http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53848/sid_CD8B61199C1756920CF871139ABB416F/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Steuern/Veroeffentlichungen_zu_Steuerarten/Kraftfahrzeugsteuer/001.html?__nnn=true.
- BMF (2009b), Internetportal des Bundesministeriums der Finanzen, http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Buergerinnen_und_Buerger/Mobilitaet_und_Reisen/Rund_ums_Auto/Kfz_Steuer/Neuregelung_Kfz_Steuer.html.
- BMWi (2009), Internetportal des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Konjunkturpakete/konjunkturpaket-1,did=278928.html>.
- Bundesregierung (2009), Beschlüsse des Koalitionsausschusses zum Konjunkturpaket II, 13. Januar 2009, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2009/01/2009-01-13-konjunkturpaket-2-materialien.html>.
- Siebert, H. (1978), *Ökonomische Theorie der Umwelt*, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- Sinn (2008), *Das grüne Paradoxon – Plädoyer für eine illusionsfreie Klimapolitik*, Econ, Berlin.
- Sprenger, R.-U., J. Körner, E. Paskuy und J. Wackerbauer (1994), *Das deutsche Steuer- und Abgabensystem aus umweltpolitischer Sicht*, ifo Studien zur Umweltökonomie 18, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- Statistisches Bundesamt (2009), Statistik über das Steueraufkommen: Kassenmäßige Steuereinnahmen, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/FinanzenSteuern/Steuern/Steuererhaushalt/Tabellen/Content75/KassenmaessigeSteuereinnahmen,templated=renderPrint.psml>.
- Wartmann, S. et al. (2008), »Weiterentwicklung des Emissionshandels – national und auf EU-Ebene«, Umweltbundesamt (Hrsg.), *Texte 03/08*, Dessau-Roßlau.
- Zimmermann, H. (1996), »Öko-Steuern: Ansätze und Probleme einer ökologischen Steuerreform«, in: H. Siebert (Hrsg.), *Elemente einer rationalen Umweltpolitik*, J.C.B. Mohr, Tübingen.

⁴ Zusätzlich gibt es für bereits zugelassene Pkw, die seit dem Tag der Erstzulassung nach den Vorschriften der Abgasstufe Euro 5 genehmigt sind, ab dem 1. Januar 2009 eine Steuerbefreiung für ein Jahr.

Dieser kurze Länderüberblick schließt sich einer Reihe¹ an, die einige bedeutende Industrie- und Schwellenländer anhand wichtiger Globalisierungsindikatoren präsentiert. Die Darstellung der indischen Wirtschaftsdaten bezieht sich auf die Jahre 2001 bis zum aktuellen Rand. Um die Vergleichbarkeit zu gewähren, wird auf internationale Statistiken zurückgegriffen.

Eckdaten

Indien erstreckt sich über eine Landfläche von rund 3 Mill. km². Für das Jahr 2008 wurde die Bevölkerung auf 1 148 Millionen hochgerechnet. Weiter wird von einer Wachstumsrate von 1,6% ausgegangen. Der Anteil der Immigranten an der Gesamtbevölkerung hat sich etwas verringert. Während er im Jahr 2000 bei 0,6% lag, waren 2005 nur noch 0,5% der indischen Bevölkerung Immigranten. Letztlich ist die Nettoabwanderung von 1,4 Millionen (1995–2000) auf 1,35 Millionen in den Jahren 2000–2005 nahezu konstant geblieben (vgl. CIA 2008 und Weltbank 2008).

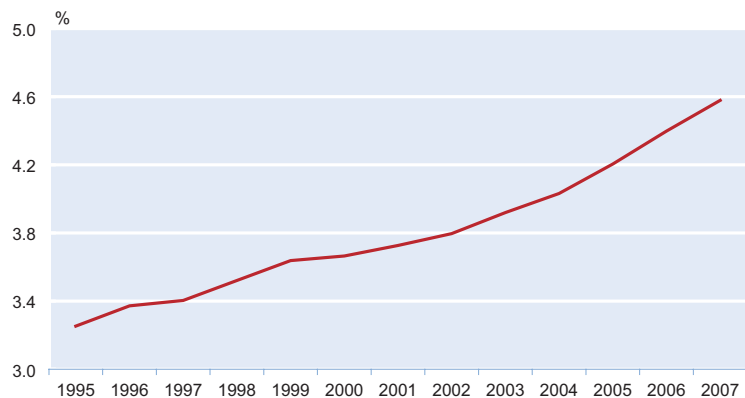
Das Bruttoinlandsprodukt

Indien hat im Jahr 2007 ein Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 1 101 Mrd. US-Dollar zu laufenden Preisen erwirtschaftet. Im Jahr 2001 wurde ein Wert von 473 Mrd. US-Dollar erzielt. Dieses Wachstum spiegelt sich auch wider, drückt man das BIP in Kaufkraftparitäten aus. Diese lag 2007 bei 2 997 Mrd. US-Dollar (2001: 1 616 Mrd. US-Dollar). Auch die Betrachtung des BIP je Einwohner zeigt das gleiche Bild auf. 2007 wurde je Einwohner ein BIP in Höhe von 2 563 US-Dollar erzielt. 2001 betrug diese Größe nur 1 519 US-Dollar. Gemessen in Kaufkraftparitäten ist der indische Anteil am weltweiten BIP leicht gestiegen: 2007 trug Indien einen Beitrag von 4,6% bei, 2001 wurden 3,7% beigesteuert (vgl. Abb. 1) (vgl. IWF 2008a).

Der Welthandel und Indikatoren der Handelsbilanz

Indien weist – als einziges Schwellenland, aber ebenso wie die USA – höhere Importe als Exporte aus. Daraus resultierte im Jahr 2007 ein Handelsbilanzdefizit in Höhe von 59 Mrd. US-Dollar.

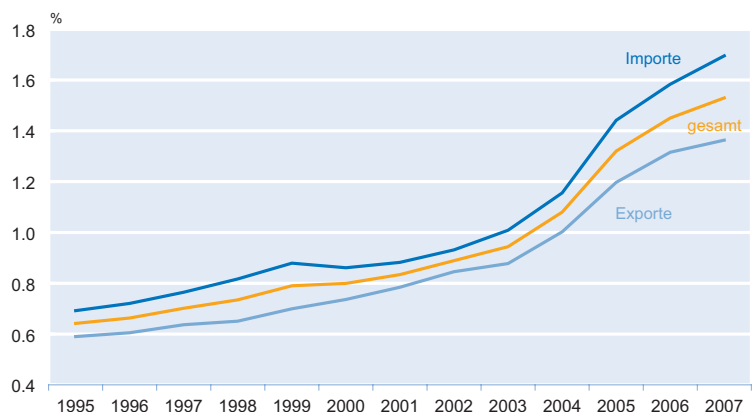
Abb. 1
Indischer Anteil am weltweiten Bruttoinlandsprodukt^{a)}



^{a)} Gemessen in Kaufkraftparitäten.

Quelle: IWF, WEO Oktober 2008.

Abb. 2
Entwicklung der indischen Welthandelsanteile^{a)}



^{a)} Waren und Dienstleistungen.

Quelle: WTO, ITS 2008.

Weiter lässt sich aus der Handelsbilanz ablesen, dass Indien 2001 Exporte in Höhe von 60 Mrd. US-Dollar erzielte. 2007 wurde ein Volumen von 235 Mrd. US-Dollar exportiert. Die Importe haben sich nahezu identisch entwickelt. Im Jahr 2007 wurde ein Wert von 294 Mrd. US-Dollar erreicht (2001: 70 Mrd. US-Dollar).

Ein Blick auf den Offenheitsgrad als Globalisierungsindikator zeigt, dass sich Indien in der Vergangenheit der Welt weiter geöffnet hat. 2007 kann Indien einen Offenheitsgrad von 48,1% vorweisen (2001: 27,6%). Dieser Trend wird auch durch die Welthandelsanteile Indiens bestätigt (vgl. Abb. 2). 2007 trug Indien einen Anteil von 1,5% zum gesamten Welthandel bei (2001: 0,8%). Hierbei machen die indischen Exporte einen Anteil von 1,4% und die Importe einen Anteil von 1,7% im Jahr 2007 aus (vgl. WTO 2008 und IWF 2008a).

¹ Im ifo Schnelldienst Nr. 17/2008 wurde zu Beginn der Länderpräsentationen Deutschland vorgestellt (vgl. Zeiner 2008). Zum Begriff Globalisierung vgl. ebenfalls Zeiner (2008, FN 1).

Tab. 1
Indien: ausgewählte Länderindikatoren

Eckdaten			
Landfläche	3,0 Mill. km ²		
Bevölkerung	1 148 Mill.		
	2000	2005	2000–2005^{a)}
Immigranten (Anteil an der Gesamtbevölkerung)	0,6	0,5	– 15,6
Nettomigration in Mill.	– 1,4	– 1,35	– 3,6
	2001	2007	2001–2007^{a)}
BIP (Mrd. US-\$, KKP ^{b)})	1 616	2 997	85,4
BIP pro Einwohner (US-\$, KKP)	1 519	2 563	68,8
Anteil am Welt-BIP (% , KKP)	3,7	4,6	22,8
Handelsbilanz	2001	2007	
Exporte ^{c)} (Mrd. US-\$)	60	235	
Importe ^{c)} (Mrd. US-\$)	70	294	
Offenheitsgrad (%)	27,6	48,1	
Welthandelsanteil (%)	0,8	1,5	
Handelsbilanzsaldo (Mrd. US-\$)	– 10	– 59	
Kapitalbilanz	2001	2007	
Devisenhandel (Mrd. US-\$)	3	34	
Anteile der indischen Rupie an allen Devisentransaktionen (%)	0,2	0,7	
Ausländische Direktinvestitionen^{d)}	2001	2007	
Bestand (Mrd. US-\$)	23	106	
Offenheitsgrad	4,8	9,6	
Weltanteil	0,2	0,3	
Ströme (Mrd. US-\$)	7	37	
Offenheitsgrad	1,5	3,3	
Weltanteil	0,4	1,0	

^{a)} Wachstum in Prozent. – ^{b)} Kaufkraftparitäten. – ^{c)} Waren und Dienstleistungen. – ^{d)} Summe inländischer und ausländischer ADI.

Quelle: BIZ; CIA; IWF; UNCTAD; Weltbank; WTO.

Der internationale Finanzmarkt und Indikatoren der Kapitalbilanz

Internationaler Devisenhandel

Die indische Statistik über den Devisenhandel kann deutliche Zuwächse verzeichnen. Während 2001 im Monatsdurchschnitt im April noch 3 Mrd. US-Dollar in Form von Devisen umgesetzt wurden, ist dieses Volumen 2007 mit 34 Mrd. US-Dollar deutlich in die Höhe geschneilt.

So hat die indische Währung, die Rupie, im Vergleich zu den großen »Weltwährungen« ihre Position stärken können. 2007 sind 0,7% aller Devisentransaktionen in Rupie vonstattengegangen (2001: 0,2%) (vgl. BIZ 2007).

Ausländische Direktinvestitionen

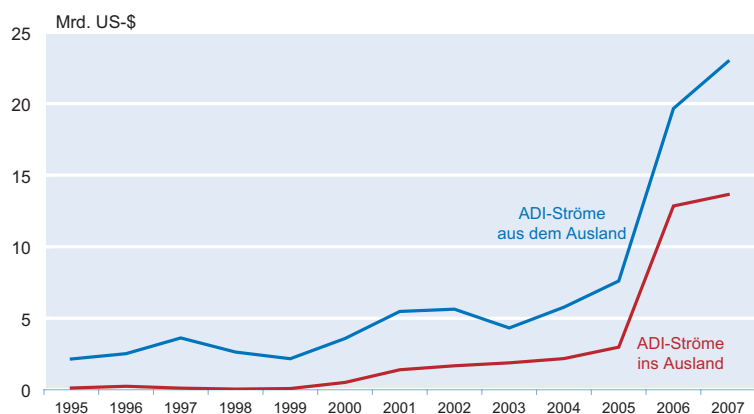
Der Grad, zu dem die Volkswirtschaft mit ausländischen Direktinvestitionen (ADI) arbeitet, lässt weitere Aussagen über die Globalisierung Indiens zu. Auf der einen Seite

haben indische Unternehmen im Ausland investiert. Die Stromgröße dieser Outward-ADI stellt sich überraschend konstant dar. 2001 wurden Investitionen in der Höhe von 1,4 Mrd. US-Dollar durch indische Unternehmen im Ausland getätigt. Nach einem stetigen Wachstumstrend wurden 2007 14 Mrd. US-Dollar investiert (vgl. Abb. 3). So hat der Bestand an Outward-ADI kontinuierlich zugenommen. Bis ins Jahr 2007 sind schließlich insgesamt 29 Mrd. US-Dollar investiert worden (2001: 2,6 Mrd. US-Dollar). Im Vergleich zu 2001 (0,2%) ist der Weltanteil der Stromgröße der Outward-ADI 2007 auf 0,7% angestiegen. Die Bestandsgröße kann im Jahr 2007 hingegen nur einen Weltanteil von 0,2% vorweisen.

Auf der anderen Seite investieren ausländische Unternehmen in die indische Wirtschaft. Diese Inward-ADI zeigen eine identische Entwicklung auf. Ihre Stromgröße hat sich bis 2005 sehr konstant entwickelt (vgl. Abb. 3). In den Jahren 2006 und 2007 ist eine deutliche Zunahme zu verzeichnen (2007: 23 Mrd. US-Dollar). Der Bestand ist von 20 Mrd. US-Dollar (2001) auf 76 Mrd. US-Dollar im Jahr 2007 angestiegen. Dies macht letztlich am weltweiten Bestand einen Anteil von 0,5% aus (2001: 0,3%). Der Anteil an der weltweiten Stromgröße dieser ADI ist geringfügig größer. 2007 gingen 1,3% aller ADI nach Indien (2001: 0,7%).

Abschließend ist wieder ein Blick auf den Offenheitsgrad zu werfen, der sich jeweils aus der Summe von hinausgehenden und hineinkommenden ADI im Verhältnis zum BIP er-

Abb. 3
Ausländische Direktinvestitionen



Quelle: UNCTAD, WIR 2008.

gibt. Auf Basis der Stromgröße zeigt sich eine Steigerung von 1,5% (2001) auf 3,3% im Jahr 2007. Wird zum Schluss noch die Summe der Bestands-ADI herangezogen, zeigt sich im Jahr 2001 ein Offenheitsgrad von 4,8%, welcher zum Jahr 2007 auf 9,6% angestiegen ist (vgl. UNCTAD 2008 und IWF 2008a).

Literatur

- BIZ (2007), *Triennial Central Bank Survey*, Dezember 2007.
CIA (2008), *The World Factbook*, Update: 10. Juni 2008.
IWF (2008a), *World Economic Databases*, Oktober 2008.
UNCTAD (2008), *Foreign Direct Investment Database*, September 2008.
Worldbank (2008), *World Development Indicators – Online*, Mai 2008.
WTO (2008), *Statistics Database, International Trade Statistics*, November 2008.
Zeiner, C. (2008), »Ausgewählte Länder und ihre weltwirtschaftliche Verflechtung: Deutschland«, *ifo Schnelldienst* 61(17), 28–31.

CESifo WORLD ECONOMIC SURVEY

VOLUME 8, No. 1

FEBRUARY 2009

WORLD ECONOMIC CLIMATE

World Economic Climate continues to deteriorate

ECONOMIC EXPECTATIONS

Assessments of the current economic situation again downgraded, economic expectations remain negative

INFLATION

Sharp decline of inflation expectations

INTEREST RATES

Further decline expected

CURRENCIES

Main world currencies closer to the equilibrium level

SPECIAL TOPIC

International trade and protectionism

With the support of



International Chamber of Commerce
The world business organization

CESifo
www.cesifo.de/wes

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.ifo.de>

