

Nr. 113  
Juni 2011

Argumente  
zu Marktwirtschaft und Politik

# Ehrbarer Staat – Was hat Schwarz-Gelb bisher bewirkt? Eine Bewertung auf Basis der Generationenbilanz

Stefan Moog  
Bernd Raffelhüschen

Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorstand:

Prof. Dr. Michael Eilfort

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Charlottenstraße 60

D-10117 Berlin

Telefon: +49 (0)30 206057-0

Telefax: +49 (0)30 206057-57

E-Mail: [info@stiftung-marktwirtschaft.de](mailto:info@stiftung-marktwirtschaft.de)

Internet: [www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)

## Vorwort

Im Frühjahr 2011 hat Deutschlands Wirtschaft die durch Finanzmarktverwerfungen ausgelöste schwere Rezession der vergangenen Jahre hinter sich gelassen. Die gesamtwirtschaftliche Produktion und Wertschöpfung hat – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – den scharfen, krisenbedingten Einbruch schneller als erwartet aufgeholt und das Vorkrisenniveau wieder erreicht. Trotz einiger überwiegend weltwirtschaftlicher Unwägbarkeiten sind die Wachstumsperspektiven auch weiterhin gut: Auf dem Arbeitsmarkt sinkt die Zahl der Arbeitssuchenden. Das Ziel Vollbeschäftigung erscheint erstmals seit langem realistisch, auch wenn noch viel zu tun bleibt, um die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen zu verbessern. Positiv überraschen auch die angesichts der konjunkturellen Erholung wieder sprudelnden Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie der Sozialversicherungen. Auf den ersten Blick könnte man für die seit Herbst 2009 amtierende christlich-liberale Koalition (oder doch eher für ihre Vorgänger?) somit eine zufriedenstellende wirtschaftspolitische Bilanz ziehen. Allerdings ist das nur eine Seite der Medaille.

Bei genauerem Hinsehen sind zahlreiche noch ungelöste Herausforderungen zu erkennen. Zu den drängendsten gehört die gewaltige Staatsverschuldung, das zeigt nicht nur die jüngste Krise in der EU. Die vorliegende Studie nimmt die langfristigen Perspektiven für die öffentlichen Haushalte mit dem Instrument der Generationenbilanzierung in den Blick. Berücksichtigt man nicht nur die explizite, heute schon

sichtbare Staatsverschuldung, sondern auch die impliziten, erst in den kommenden Jahren wirksam werdenden Verpflichtungen des Staates vor allem in den Sozialversicherungen, zeigt sich, dass Schwarz-Gelb in Sachen Haushaltskonsolidierung de facto kaum vorangekommen ist. So ist zum einen der angestrebte Konsolidierungspfad zur Einhaltung

der Schuldenbremse zu wenig ambitioniert. Zum anderen hat sich auch im Bereich der Sozialversicherungen – trotz einer großen Gesundheitsreform im Jahr 2010 – in Sachen Nachhaltigkeit kaum etwas zum Besseren gewendet. Deutschland ist daher noch ein gutes Stück davon entfernt, ein „ehrbarer Staat“ zu sein, der zukünftige Generationen nicht über Gebühr belastet.

Es war in der Krise sicher richtig, einen kurzfristigen Anstieg der Neuverschuldung hinzunehmen. Allerdings hätte man konjunkturpolitisch motivierte Maßnahmen

stärker zeitlich befristen und vor allem notwendige Weichenstellungen für die Zukunft vornehmen sollen. Beides hat nicht stattgefunden. Wenn es stimmt, dass Krisenzeiten immer auch ideale Reformzeiten sind, weil sich notwendige Veränderungen leichter gegen Interessengruppen durchsetzen lassen, dann wurde die Zeit seit 2008 denkbar schlecht genutzt. Jetzt im Aufschwung wird es nicht leicht sein, Reformen für mehr Nachhaltigkeit anzustoßen. Bleibt zu hoffen, dass die Bundesregierung an ihren Aufgaben wächst.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen danken die Autoren Tobias Benz, Arne Leifels, Tobias Hackmann, Christian Hagist, Susanna Hübner, Christoph Müller, Guido Raddatz, Jörg Schoder und Johannes Vatter.

## 1 Einleitung

Rückblickend hätte die wirtschaftliche und fiskalische Ausgangslage für die christlich-liberale Koalition bei ihrem Amtsantritt im Herbst 2009 nicht ungünstiger ausfallen können. Mit einem Rückgang der realen Wirtschaftsleistung um fast fünf Prozent in 2009 steckte die deutsche Volkswirtschaft zum damaligen Zeitpunkt inmitten der schwersten Rezession der Nachkriegszeit. Und obwohl die Wirtschaftsprognosen für das Jahr 2010 zumindest Anlass für einen verhaltenen Optimismus boten, lastete auf der neuen Bundesregierung infolge der noch von der Großen Koalition aus CDU, CSU und SPD beschlossenen Konjunkturprogramme bereits die Bürde einer erwarteten Rekordneuverschuldung von 86 Milliarden Euro. Eigentlich hätte dies Ansporn genug sein müssen, um die durch die Schuldenbremse auferlegten Vorgaben für die Haushaltskonsolidierung sowie die dringend notwendigen Reformen der Kranken- und Pflegeversicherung mit mutigen Entscheidungen anzugehen.

Doch weit gefehlt. Mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz bürdete die neu gewählte Regierungskoalition den Haushalten der Gebietskörperschaften erst einmal zusätzliche Lasten von jährlich 8 Milliarden Euro auf. Angefangen beim koalitionsinternen Streit um die im Koalitionsvertrag vereinbarte Steuerentlastung bis hin zur Reformbaustelle Gesundheitspolitik zeigte sich, wie weit die Positionen der Koalitionspartner tatsächlich auseinanderlagen, während man bei der Frage der Haushaltskonsolidierung lediglich auf Zeit spielte, um die Gunst der Bürger bzw. Wähler angesichts der zunächst im Mai 2010 bevorstehenden wichtigen Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen nicht zu verspielen. Diese Rechnung ging jedoch nicht auf. Sowohl die fiskalpolitische Konzeptlosigkeit als auch die Zerstrittenheit prägten das öffentliche Erscheinungsbild gleich in den ersten Monaten der schwarz-gelben Koalition. Die Konsolidierung der Staatsfinanzen und die Reform der Sozialversicherungen blieben derweil größtenteils auf der Strecke.

Vor diesem Hintergrund zieht der vorliegende Beitrag mittels der Methodik der Generationenbilanzierung ein fiskalisches Zwischenfazit der Arbeit von Schwarz-Gelb bis Herbst 2010.<sup>1</sup> In Abschnitt 2 wird als Bestandsaufnahme zunächst die fiskalische Ausgangslage zu Beginn der Amtszeit von Schwarz-Gelb dargestellt. Die fiskalischen Wirkungen der drei zentralen wirtschaftspolitischen Gesetzesvorhaben der Bundesregierung bis Ende 2010 werden in Abschnitt 3 untersucht. Neben dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz zählen hierzu das als Zukunftspaket bezeichnete Konsoli-

dierungsprogramm der Bundesregierung sowie die Gesundheitsreform. Die Studie schließt in Abschnitt 4 mit einem Fazit sowie einem Ausblick auf weiterhin dringend gebotene Schritte zur Bewältigung der Konsolidierungsaufgabe.

### Box 1: Nachhaltigkeitslücke

Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen Bruttoinlandsprodukt (BIP). Die tatsächliche Staatsverschuldung ergibt sich dabei als Summe aus der bereits heute sichtbaren oder expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld. Im Unterschied zur expliziten Staatsschuld entspricht die implizite Staatsschuld dem zukünftigen Missverhältnis zwischen der Einnahme- und Ausgabenentwicklung des Staates.

<sup>1</sup> Eine Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999).

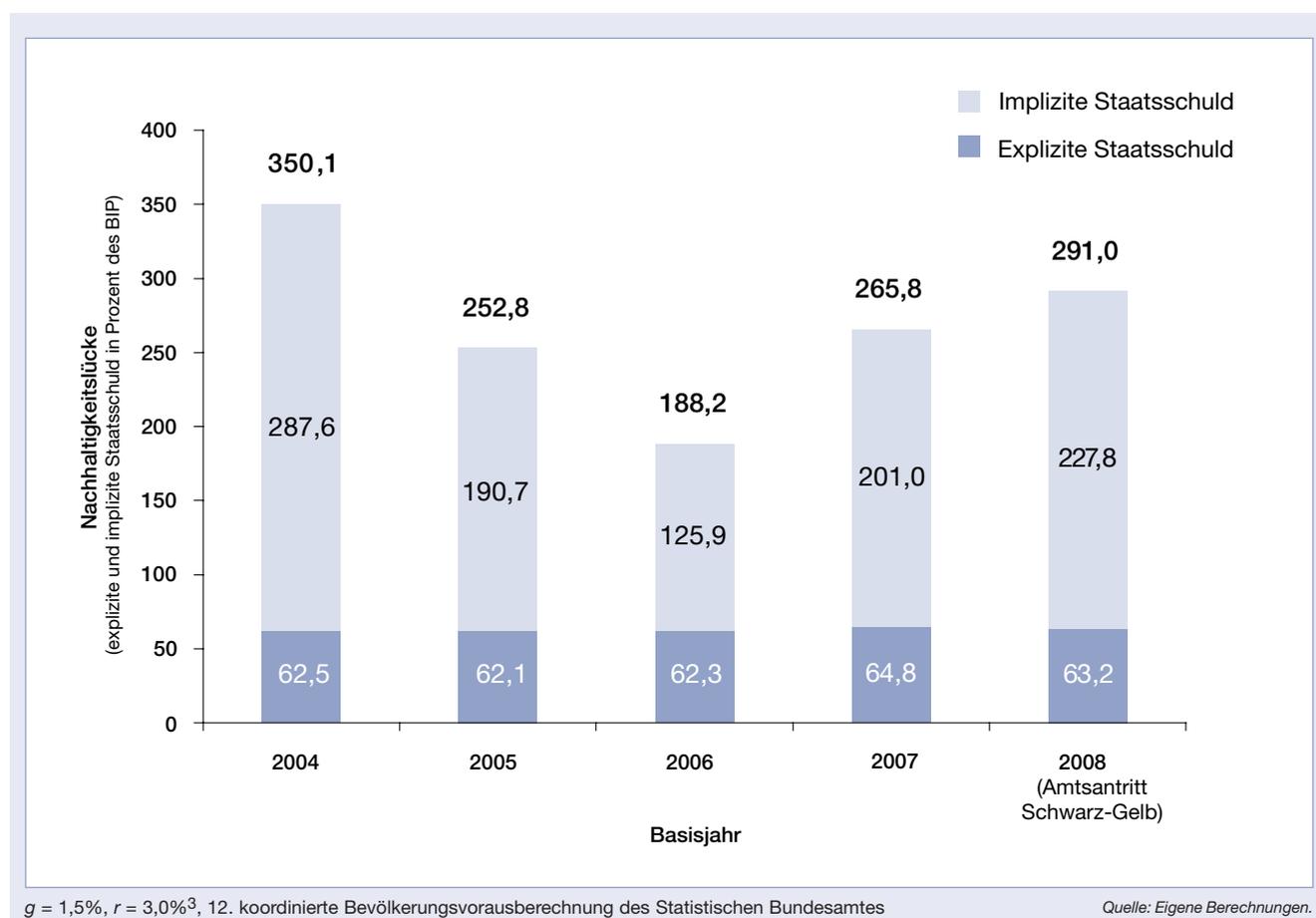
## 2 Das fiskalische Erbe der Großen Koalition

Mit ihren Renten- und Arbeitsmarktreformen hatte die rot-grüne Bundesregierung (1998–2005) unter Bundeskanzler Gerhard Schröder die Weichen für eine nachhaltige Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) gestellt und das Fundament für das aktuelle „Jobwunder“ auf dem Arbeitsmarkt gelegt. Im Vergleich dazu nimmt sich die Re-

BIP im Jahr 2008 gesenkt werden. Auch das Defizit des öffentlichen Gesamthaushalts in den Jahren 2007 und 2008 wurde erstmals seit 1989 wieder auf eine „rote“ Null zurückgeführt.<sup>2</sup>

Zwar waren die Konsolidierungserfolge von Schwarz-Rot auch der guten konjunkturellen Entwicklung und der Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes von 16 auf 19 Prozent in 2007 geschuldet. Dennoch können sie nicht nur als kurzfristige Effekte abgetan werden. Wie Abbildung 1 zeigt, konnte auch die Divergenz zwischen der langfristigen Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte in den ersten drei Amtsjahren der Großen Koa-

Abbildung 1: Das fiskalische Erbe der Großen Koalition



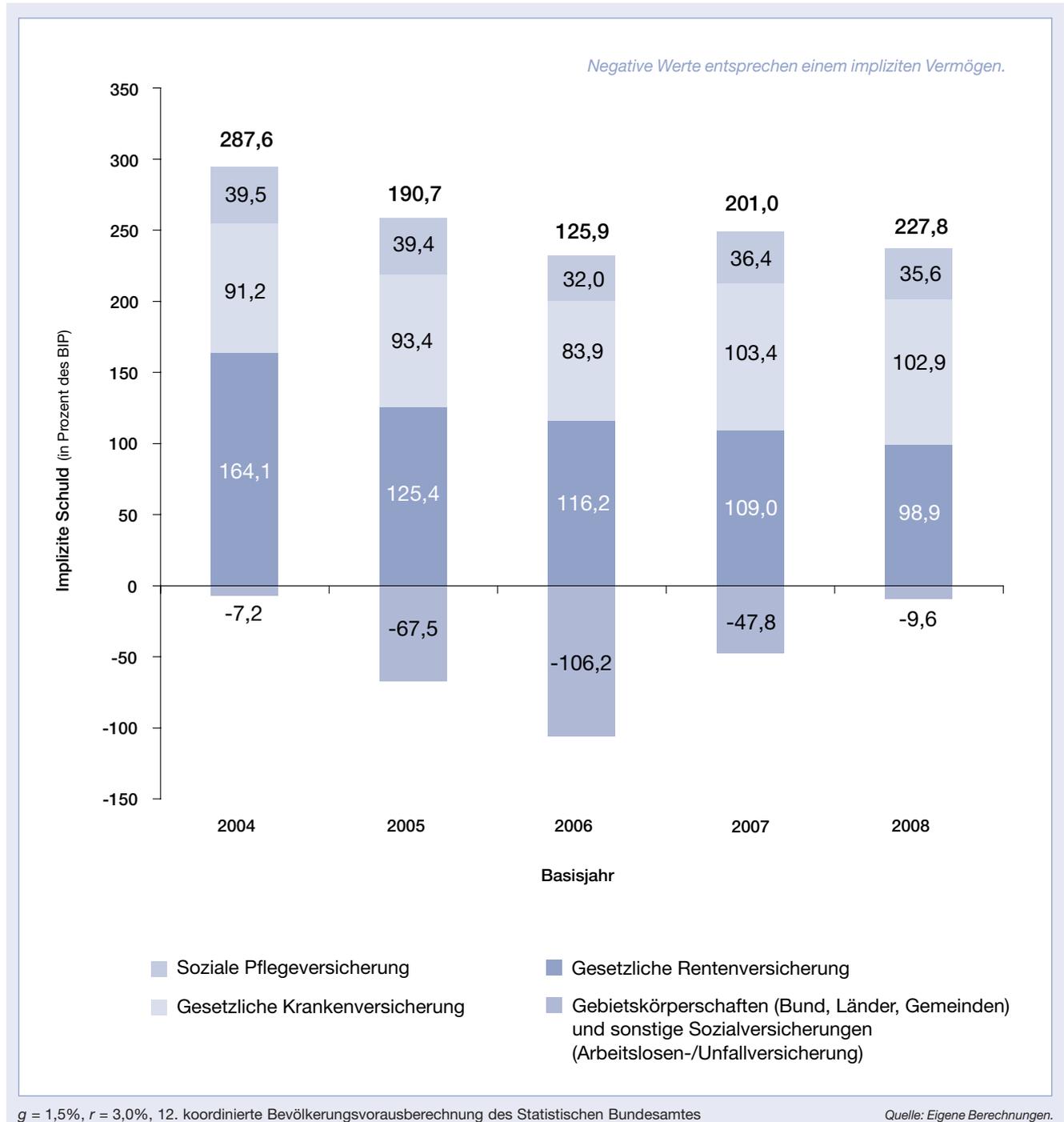
formbilanz der Großen Koalition (2005–2009) eher bescheiden aus. Dennoch wurde mit der Rente mit 67 der durch Rot-Grün eingeleitete Rentenreformprozess immerhin fortgeführt und mit der Unternehmensteuerreform 2008 eine Verbesserung des damaligen gesetzlichen Status quo erzielt. Schließlich gab es auch Erfolge bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. So konnte die Zunahme der Staatsausgaben während der Amtszeit der Großen Koalition gebremst und die Staatsquote von 46,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2005 auf 43,8 Prozent des

lition deutlich reduziert werden. Belief sich die Nachhaltigkeitslücke zu Beginn der Amtszeit von Schwarz-Rot noch auf 350,1 Prozent des BIP (Basisjahr 2004), so sank sie bin-

<sup>2</sup> Zwar wies der öffentliche Gesamthaushalt zuletzt im Jahr 2000 einen Überschuss von etwa 1,3 Prozent des BIP auf. Dieser war allerdings auf die einmaligen Einnahmen aus dem Verkauf der UMTS-Lizenzen zurückzuführen.

<sup>3</sup> In der langen Frist unterstellt das Standardszenario der vorliegenden Generationenbilanzierung eine Trendwachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner ( $g$ ) in Höhe von 1,5 Prozent. Für die Berechnung der Gegenwartswerte zukünftiger Einnahmen und Ausgaben wird eine reale Diskontrate ( $r$ ) in Höhe von 3 Prozent angenommen.

Abbildung 2: Verteilung der impliziten Staatsschuld auf Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften



nen zwei Jahren auf einen Tiefstand von 188,2 Prozent des BIP (Basisjahr 2006).<sup>4</sup> Infolge der Konjunkturprogramme zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise trübte sich die erfreuliche Bilanz der Großen Koalition in ihrem letzten Amtsjahr allerdings deutlich ein, und die Nachhaltigkeitslücke nahm bis zum Ende der Regierungszeit der Großen Koalition wieder auf 291 Prozent des BIP (Basisjahr 2008) zu. Gleichzeitig macht Abbildung 2 deutlich, dass die eigentliche Ursache der mangelnden Nachhaltigkeit des öffentlichen Gesamthaushalts – trotz der krisenbedingten

Zunahme der Nachhaltigkeitslücke – nach wie vor maßgeblich auf die Konsequenzen der demografischen Entwicklung für die Finanzen der Sozialversicherungen zurückzuführen ist.

<sup>4</sup> Eine Definition der Nachhaltigkeitslücke findet sich in Box 1. Für eine detaillierte Beschreibung der zugrundegelegten Annahmen siehe Stiftung Marktwirtschaft (2010).

### 3 Eine erste Bilanz der christlich-liberalen Koalition

Am 26. Oktober 2009 unterzeichneten die Vorsitzenden von CDU, CSU und FDP den nach der Bundestagswahl ausgehandelten Koalitionsvertrag. Gemessen an den dort formulierten Zielen kann man der christlich-liberalen Koalition bisher zumindest keine Untätigkeit vorwerfen. Mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz hat die Bundesregierung wesentliche Elemente des dort vereinbarten Sofortprogramms zur Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise zeitnah umgesetzt und mit dem Zukunftspaket ein Konsolidierungsprogramm geschnürt, welches zumindest auf dem Papier den Anforderungen der Schuldenbremse genügt. Schließlich wurde mit der Gesundheitsreform auch die im Koalitionsvertrag vereinbarte Reform der gesetzlichen Krankenversicherung angegangen. Im Folgenden werden diese drei zentralen Maßnahmenpakete aus der Anfangsphase der schwarz-gelben Regierung jeweils kurz dargestellt, bewertet und auf ihre Konsequenzen für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte untersucht.

#### 3.1 Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz oder die Bilanz der ersten Beschlüsse

Angesichts der „Folgen der schwersten Wirtschafts- und Finanzkrise“ verfolgte die Bundesregierung mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz (WaBeG) das Ziel, „neue Impulse für einen stabilen und dynamischen Aufschwung zu setzen“, indem „durch wirksame und zielgerichtete steuerliche Entlastungen die produktiven Kräfte unserer Gesellschaft“ gestärkt werden.<sup>5</sup> Zu diesem Zweck wurde mit dem WaBeG zum einen das im Koalitionsvertrag angekündigte **Sofortprogramm zur Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise** umgesetzt, mit dem verschiedene Wachstumshemmnisse im Bereich der Unternehmensbesteuerung beseitigt werden sollten. Zum anderen wurde mit dem WaBeG auch der erste Schritt für das im Koalitionsvertrag vereinbarte Ziel einer Steuererleichterung für Familien und Bezieher unterer und mittlerer Einkommen beschlossen. Insgesamt umfasst das WaBeG verschiedene Einzelmaßnahmen, mit denen die privaten Haushalte und Unternehmen im Umfang von jährlich ca. 8 Milliarden Euro entlastet werden (siehe Abbildung 3).

Die privaten Haushalte profitieren im Wesentlichen von der Anhebung des Kindergeldes um 20 Euro pro Kind und der Erhöhung der Kinderfreibeträge von 6.024 auf 7.008 Euro. Allein auf diese Maßnahme entfällt mit 4,7 Milliarden Euro pro Jahr mehr als die Hälfte der gesamten Ent-

lastungswirkung des WaBeG. Zusätzlich werden die privaten Haushalte durch die **Absenkung der Erbschaftsteuersätze für Geschwister und deren Kinder** jährlich um etwa 400 Millionen Euro entlastet.

Aus Sicht der Unternehmen wurden mit dem WaBeG vor allem die bereits von der Großen Koalition als Teil des Bürgerentlastungsgesetzes beschlossenen, aber befristeten Ausnahmeregelungen von der Unternehmensteuerreform 2008 dauerhaft umgesetzt. Hierunter fallen etwa die **verbesserten Verlustabzugsbeschränkungen bei der Übertragung von Beteiligungsrechten und Lockerungen bei der Zinsschranke**, mit denen die Unternehmen im Umfang von jährlich 1,9 Milliarden Euro entlastet werden. Zusätzlich kommt es zu einer weiteren Entlastung durch die **Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Beherbergungsdienstleistungen** um jährlich 1 Milliarde Euro.

Insgesamt stellen die mit dem WaBeG beschlossenen Änderungen an der Unternehmensteuerreform einen Schritt in die richtige Richtung dar.<sup>6</sup> Die Bevorzugung der Hoteliers durch die **Herabsetzung des Umsatzsteuersatzes auf Beherbergungsdienstleistungen** muss hingegen als **Bedienung eines Partikularinteresses** betrachtet werden, welches sich ökonomisch nicht rechtfertigen lässt. Diese Maßnahme ist umso unverständlicher, als der Koalitionsvertrag als ein Ziel der Legislaturperiode eine Reform der Umsatzsteuer vorsieht, im Zuge derer alle Ausnahmen mit ermäßigtem Umsatzsteuersatz auf den Prüfstand gestellt werden sollen. Schließlich muss auch die mit der Anhebung des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge beschlossene steuerliche Entlastung der privaten Haushalte hinterfragt werden. Da allein diese Maßnahme die öffentlichen Haushalte im Umfang von knapp 5 Milliarden Euro jährlich belastet, hätte man angesichts der notwendigen Haushaltskonsolidierung auf diese Steuererleichterung besser verzichtet. Dies gilt umso mehr, als die privaten Haushalte bereits durch die von der Großen Koalition als Teil des Konjunkturpakets II beschlossenen Steuerensenkungen, die Wiedereinführung der Entfernungspauschale und die volle Absetzbarkeit der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge beginnend mit dem Jahr 2010 um jährlich etwa 20 Milliarden Euro entlastet werden. Darüber hinaus muss die Frage gestellt werden, ob dieses Geld im Sinne einer effizienten Familienförderung nicht zielgenauer für andere familienpolitische Maßnahmen wie beispielsweise den Ausbau der Kinderbetreuung eingesetzt worden wäre.<sup>7</sup>

5 Vgl. BT-Drucks. 17/15.

6 Vgl. hierzu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010) sowie Kessler/Lindemer (2010).

7 So bemängelt die OECD beispielsweise, dass die deutsche Familienpolitik bereits zuvor im Wesentlichen auf Geld- statt auf Sachleistungen setzte; vgl. OECD (2007).

Abbildung 3: Fiskalische Wirkung des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes

in Mrd. Euro		2011	2012	2013	2014
<b>A)</b>	<b>Private Haushalte</b>	<b>4,9</b>	<b>5,1</b>	<b>5,1</b>	<b>5,1</b>
	Kindergeld/-freibeträge	4,5	4,7	4,7	4,7
	Geänderte Erbschaftsteuersätze für Geschwister und Geschwisterkinder	0,4	0,4	0,4	0,4
<b>B)</b>	<b>Unternehmen</b>	<b>3,3</b>	<b>3,9</b>	<b>3,3</b>	<b>3,1</b>
	Sanierungsklausel, Konzernklausel und „Stille Reserven Escape“	1,0	1,5	1,5	1,5
	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Beherbergungsleistungen	1,0	1,0	1,0	1,0
	Verbesserte Möglichkeiten zur Abschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter	0,8	0,7	0,2	0,0
	Änderungen bei der Zinsschranke	0,3	0,4	0,4	0,4
	Reduktion des Hinzurechnungssatzes bei Immobilienmieten	0,1	0,1	0,1	0,1
	Sonstige (Biokraftförderung, ...)	0,1	0,2	0,1	0,1
<b>Gesamte Belastung von Bund, Ländern und Gemeinden</b>		<b>8,2</b>	<b>9,0</b>	<b>8,3</b>	<b>8,2</b>

Quelle: BT-Drucks. 17/15, eigene Berechnungen.

Letztlich hat das **Wachstumsbeschleunigungsgesetz** seinen Namen nicht verdient. So findet Hübner (2010), dass das WaBeG „nur einen verschwindend geringen Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt“ hat und **lediglich „zu einer starken Ausweitung des strukturellen Defizits“ führt.**<sup>8</sup> Diese Einschätzung spiegelt sich auch deutlich in Abbildung 6 wider. Denn unabhängig von der Beurteilung der einzelnen Maßnahmen hat Schwarz-Gelb den öffentlichen Haushalten mit dem WaBeG vor allem eine zusätzliche Hypothek aufgebürdet, welche sich in einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke von 291 Prozent des BIP bei Amtsantritt von Schwarz-Gelb auf 314,5 Prozent des BIP niederschlägt. Politisch mag es verständlich sein, dass die christlich-liberale Koalition den im Wahlkampf formulierten Versprechen auf eine steuerliche Entlastung auch Taten folgen lassen wollte. Allerdings war angesichts der Faktenlage von vornherein klar, dass für die Umsetzung dieser Steuerentlastungsversprechen kaum Spielraum existierte. Oder anders formuliert: Steuerentlastungen wären nur dann umsetzbar gewesen, wenn diese Mittel im Gegenzug an anderer Stelle eingespart worden wären.

### 3.2 Das Zukunftspaket – alles nur „heiße“ Luft?

Vor diesem Hintergrund war es begrüßenswert, dass die schwarz-gelbe Regierungskoalition sich im Juni 2010 angesichts der fallenden Umfragewerte eines Besseren besonnen und mit dem in Eckpunkten formulierten Konsolidierungsprogramm eine Änderung in ihrer Prioritäten-

setzung eingeleitet hat. Angesichts der Vorgaben der Schuldenbremse war diese Neuausrichtung auch verfassungsrechtlich geboten.

Im Kern sieht die Schuldenbremse vor, dass das sogenannte strukturelle – also um konjunkturelle Einflüsse bereinigte – Defizit des Bundes ab dem Jahr 2016 einen Betrag von 0,35 Prozent des BIP nicht überschreiten darf.<sup>9</sup> Diesen Anforderungen der neuen Schuldenregel wurde die Bundesregierung mit ihrem als „Zukunftspaket“ bezeichneten Konsolidierungsprogramm zumindest auf dem Papier gerecht. Insgesamt umfasst das Zukunftspaket verschiedene Maßnahmen, mit denen der Bundeshaushalt im Zeitraum 2011 bis 2014 im Umfang von 80 Milliarden Euro entlastet werden soll (siehe Abbildung 4).

Als einen ersten Schritt zur Umsetzung des Zukunftspakets hat die Bundesregierung mit ihrer Mehrheit im Bundestag im Dezember 2010 das Haushaltsbegleitgesetz (HBegIG) und das Kernbrennstoffsteuergesetz (KernBStG) beschlossen. Mit dem KernBStG wurde befristet bis zum Jahr 2016 eine neue Steuer auf Kernbrennelemente – die sogenannte Kernbrennstoffsteuer – eingeführt, mit der dem Bundeshaushalt zusätzliche Einnahmen von jährlich

<sup>8</sup> Vgl. Hübner (2010).

<sup>9</sup> Für die Bundesländer fordert die neue Schuldenregel ab dem Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt.

Abbildung 4: Das Zukunftspaket der Bundesregierung

in Mrd. Euro	2011	2012	2013	2014
<b>Subventionsabbau und ökologische Neujustierung</b>	<b>2,3</b>	<b>2,2</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>
Energie- und Stromsteuer	1,3	1,2	1,5	1,5
Luftverkehrsteuer	1,0	1,0	1,0	1,0
<b>Beteiligung von Unternehmen</b>	<b>3,1</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>
Kernbrennstoffsteuer	2,3	2,3	2,3	2,3
Finanzmarkttransaktionsteuer	0,0	2,0	2,0	2,0
Bahndividende	0,5	0,5	0,5	0,5
Fiskusprivileg im Insolvenzverfahren	0,3	0,4	0,4	0,4
<b>Neujustierung von Sozialgesetzen</b>	<b>3,1</b>	<b>7,2</b>	<b>9,6</b>	<b>10,3</b>
Ersatz Pflicht- durch Ermessensleistungen	2,0	4,0	5,0	5,0
Effizienzverbesserungen bei der Arbeitsmarktvermittlung	0,0	0,0	1,5	3,0
Wegfall des Zuschlags beim Übergang von ALG 1 zu ALG 2	0,2	0,2	0,2	0,2
Wegfall Rentenversicherungspflicht ALG 2	1,9	1,8	1,8	1,8
Elterngeld (Absenkung Ersatzquote; Nicht-Berücksichtigung bestimmter Einnahmen)	0,2	0,2	0,2	0,2
Anrechnung des Elterngeldes auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts	0,5	0,5	0,5	0,5
Wohngeld (Wegfall der Heizkostenkomponente)	0,1	0,3	0,3	0,3
Wegfall der Erstattung der Aufwendungen für einigungsbedingte Leistungen	0,3	0,3	0,2	0,2
Rückwirkung auf RV-Bundeszuschüsse	-0,1	-0,1	0,0	-0,8
Weitere Beteiligung des Bundes an den Kosten der GKV	-2,0	0,0	0,0	0,0
<b>Streitkräftereform</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,0</b>	<b>3,0</b>
<b>Einsparungen im Verwaltungsbereich</b>	<b>2,3</b>	<b>3,3</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>
Einsparung bei disponiblen Ausgaben	1,5	2,5	3,1	3,1
Verwaltungsausgaben	0,8	0,8	0,8	0,8
<b>Weitere Maßnahmen</b>	<b>0,6</b>	<b>1,1</b>	<b>1,7</b>	<b>2,0</b>
Zinsausgaben	0,5	1,0	1,5	2,0
Stadtschloss	0,1	0,1	0,2	0,0
<b>Gesamte Entlastung von Bund, Ländern und Gemeinden</b>	<b>11,5</b>	<b>18,9</b>	<b>23,9</b>	<b>26,9</b>

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Abbildung 5: Das Haushaltsbegleitgesetz: Erster Schritt des Zukunftspakets

in Mrd. Euro		2011	2012	2013	2014
<b>A)</b>	<b>Einnahmeseitige Maßnahmen</b>	<b>2,7</b>	<b>2,6</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>
	Luftverkehrsteuer	1,0	1,0	1,0	1,0
	Energie- und Stromsteuer	1,3	1,2	1,5	1,5
	Fiskusprivileg im Insolvenzverfahren	0,3	0,4	0,4	0,4
<b>B)</b>	<b>Ausgabenseitige Maßnahmen</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>
	Elterngeld (Absenkung Ersatzquote; Nicht-Berücksichtigung bestimmter Einnahmen)	0,2	0,2	0,2	0,2
	Anrechnung des Elterngeldes auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts	0,5	0,5	0,5	0,5
	Wegfall des befristeten Zuschlags beim Übergang von ALG 1 zu ALG 2	0,2	0,2	0,2	0,2
	Wegfall der Heizkostenkomponente beim Wohngeld	0,1	0,3	0,3	0,3
<b>C)</b>	<b>Verschiebeparkplätze</b> (Entlastung des Bundes zu Lasten der Sozialversicherungen)	<b>0,1</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>1,2</b>
	Weitere Beteiligung des Bundes an den Kosten der GKV für das Jahr 2011	-2,0	0,0	0,0	0,0
	Wegfall Rentenversicherungspflicht ALG 2	1,9	1,8	1,8	1,8
	Wegfall der Erstattung der Aufwendungen für einigungsbedingte Leistungen	0,3	0,3	0,2	0,2
	Rückwirkung auf die Bundeszuschüsse an die GRV	-0,1	-0,1	0,0	-0,8
<b>Gesamte Entlastung von Bund, Ländern und Gemeinden</b>		<b>3,8</b>	<b>5,7</b>	<b>6,0</b>	<b>5,2</b>
<b>Effektive Entlastung des öffentlichen Gesamthaushalts</b>		<b>3,7</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>

Quelle: BT-Drucks. 17/3030, eigene Berechnungen.

bis zu 2,3 Milliarden Euro zufließen sollen.<sup>10</sup> Durch die Befristung hat die Kernbrennstoffsteuer jedoch nur eine temporäre Entlastung des Bundeshaushalts zur Folge. Hingegen setzt sich das HBeglG aus den in Abbildung 5 dargestellten, dauerhaft angelegten Einzelmaßnahmen zusammen. Diese können grob in einnahmeseitige und ausgabenseitige Maßnahmen unterteilt werden.

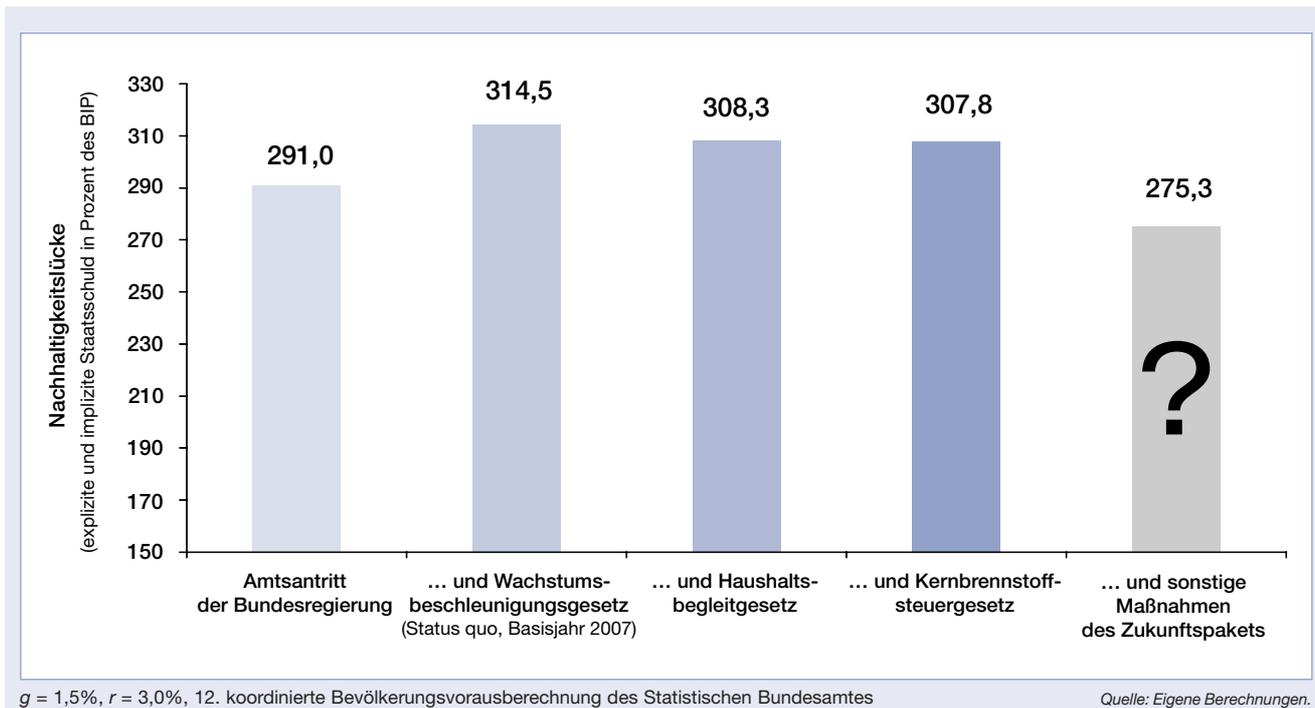
Zu den einnahmeseitigen Maßnahmen zählen die Einführung der Luftverkehrsteuer, das Streichen verschiedener Ausnahmetatbestände bei der Energie- und Stromsteuer sowie die Wiedereinführung des Fiskusprivilegs im Insolvenzverfahren. Hieraus ergibt sich insgesamt eine Entlastung der öffentlichen Haushalte von 2,9 Milliarden Euro pro Jahr. Demgegenüber fallen die **Kürzungen auf der Ausgabenseite** mit insgesamt 1,1 Milliarden Euro **vergleichsweise gering** aus. Im Einzelnen fallen hierunter die Anrechnung des Elterngeldes auf Leistungen zur Sicherung des Lebens-

unterhalts, die Absenkung der Ersatzquote beim Elterngeld, der Wegfall der Heizkostenkomponente beim Wohngeld und der Wegfall des Zuschlags, mit dem bisher der Übergang vom Arbeitslosengeld (ALG 1) auf das in der Regel geringere ALG 2 für einen Zeitraum von 24 Monaten abgemildert wurde.

Darüber hinaus wird der Bundeshaushalt zwar noch durch weitere Maßnahmen wie beispielsweise den Wegfall der Rentenversicherungspflicht für Bezieher von ALG 2 oder den Wegfall der bisher an die GRV geleisteten Erstattungen für einigungsbedingte Leistungen entlastet. Aus Sicht des öffentlichen Gesamthaushalts stellen diese Maßnahmen

<sup>10</sup> Durch die im Frühjahr 2011 beschlossene Stilllegung der ältesten Atommeiler und das Laufzeit-Moratorium dürfte der Verbrauch an Kernbrennelementen und damit das Aufkommen der Kernbrennstoffsteuer zumindest mittelfristig geringer ausfallen als von der Bundesregierung bei Verabschiedung des KernBStG veranschlagt.

Abbildung 6: Das Zukunftspaket – alles nur „heiße“ Luft



jedoch nichts weiter als **bloße Verschiebebahnhöfe** dar, da sich die hierdurch erzielten Einsparungen im Bundeshaushalt bei der GRV als Mindereinnahmen niederschlagen. **Für den öffentlichen Gesamthaushalt ist damit nichts gewonnen.** Und auch aus Sicht des Bundeshaushalts ist damit auf Dauer wenig gewonnen. So werden sich die Mindereinnahmen der GRV spätestens mit Beginn der kommenden Legislaturperiode wieder in einem höheren Bundeszuschuss niederschlagen. Mit anderen Worten wird die notwendige Konsolidierung des Bundeshaushalts auf dem Umweg der GRV lediglich zeitlich in die Zukunft verlagert.

Entsprechend ergibt sich in der Gesamtbetrachtung nur ein **geringer Nachhaltigkeitsgewinn infolge des HBegIG und des KernBStG**. So reduziert sich die Nachhaltigkeitslücke des öffentlichen Sektors durch diese ersten Schritte des Zukunftspakets lediglich auf 307,8 Prozent des BIP. Im Vergleich zur Nachhaltigkeitslücke bei Amtsantritt (291 Prozent des BIP) ist daher festzuhalten, dass die Nachhaltigkeitsbilanz nach dem ersten Drittel der Legislaturperiode negativ ausfällt. Mit anderen Worten sind die bis Herbst 2010 unternommenen Konsolidierungsanstrengungen noch nicht einmal ausreichend, um die von Schwarz-Gelb selbst zu verantwortende Belastung der öffentlichen Haushalte durch das WaBeG zu kompensieren. Auch enttäuschen die bisherigen Konsolidierungsschritte insofern, als diese im Wesentlichen durch Steuer- und Abgabenerhöhungen erzielt werden, während für wirkliche Einsparungen auf der Ausgabenseite offensichtlich der politische Mut fehlte. Als Hoffnungsschimmer bleibt jedoch, dass sich die Nachhaltig-

keitslücke der öffentlichen Haushalte bei Umsetzung aller Maßnahmen des Zukunftspakets auf 275,3 Prozent des BIP verringern würde. Damit könnte das Zukunftspaket nicht nur den Anforderungen der neuen Schuldenregel gerecht werden, sondern einen wichtigen Schritt zur langfristigen Haushaltskonsolidierung leisten (siehe auch Box 2). Dies hängt jedoch entscheidend davon ab, ob die bisher lediglich als „Luftbuchungen“ geplanten Entlastungen tatsächlich realisiert werden können.

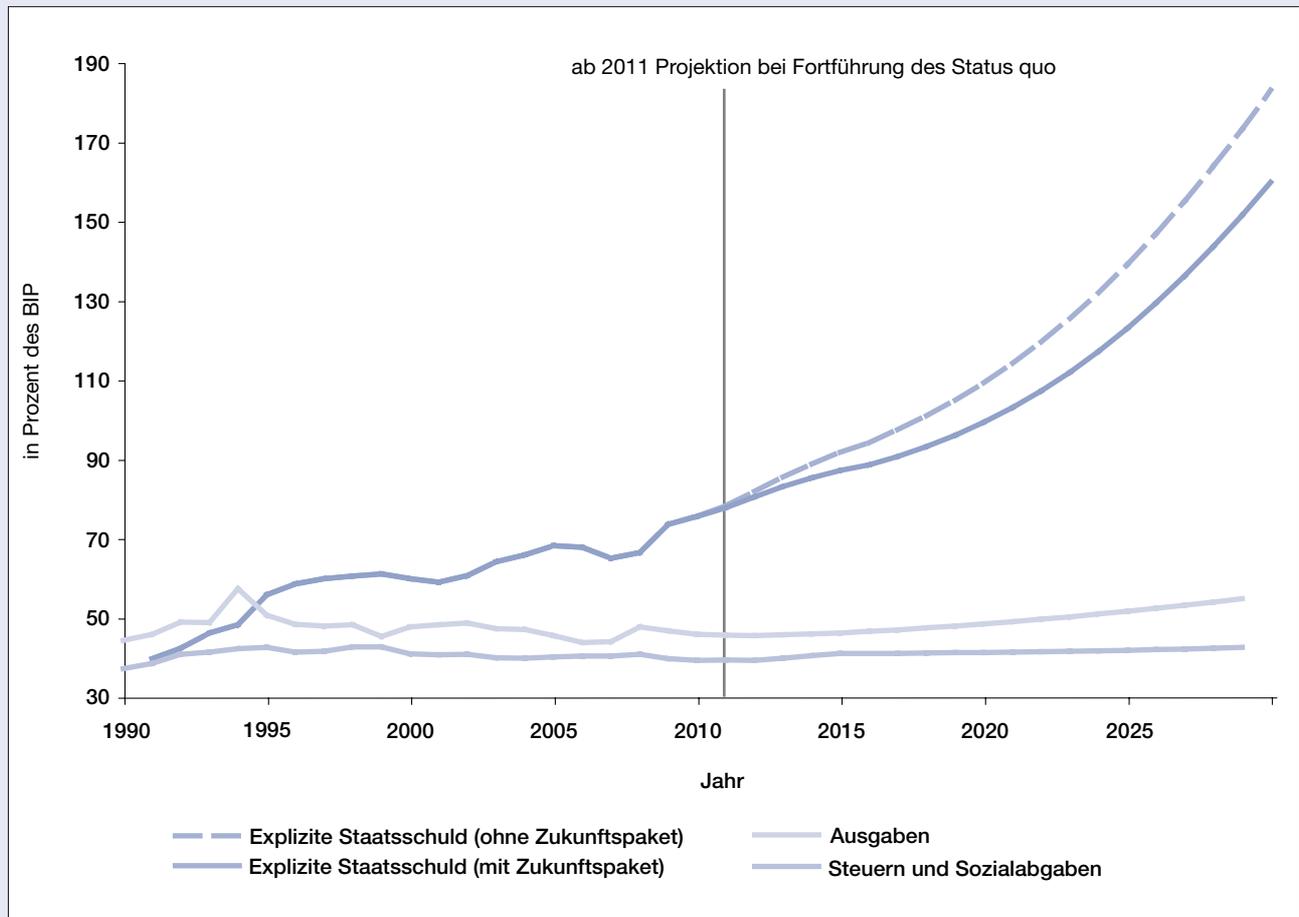
So ist es angesichts der internationalen Widerstände beispielsweise mehr als fraglich, ob die Finanzmarkttransaktionsteuer, von der sich der Finanzminister zusätzliche Einnahmen in Höhe von 2 Milliarden Euro verspricht, in absehbarer Zeit das Licht der Welt erblicken wird. Und auch die **von der Deutschen Bahn an den Bund abzuführende Pflichtdividende** in Höhe von 500 Millionen Euro steht auf wackligen Beinen. Denn angesichts des Winterchaos bei der Deutschen Bahn fordert der Bundesrat „die von der DB AG geforderte Dividendenzahlung von 500 Mio. Euro [ist] auf das Jahr 2011 zu beschränken“ und diese Mittel stattdessen für Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur zu verwenden.<sup>11</sup> Wesentliche Entlastungen sollen hingegen durch **Einsparungen bei den Ausgaben für Arbeitsmarktmaßnahmen** und durch die **Streitkräftereform** realisiert werden. Durch die Umwandlung von Pflicht- in Ermessensleistungen ließen sich Einsparungen realisieren. Unter Effizienzverbesserungen bei der Arbeitsmarktvermittlung ver-

11 Vgl. BR-Drucks. 50/11.

**Box 2: Wie aus den unsichtbaren Schulden von heute die sichtbaren Schulden von morgen werden**

Obwohl die impliziten Schulden heute noch unsichtbar sind, ist klar, dass diese – sofern nicht umfangreiche Gegenmaßnahmen getroffen werden – im Zeitablauf zu sichtbaren oder expliziten Schulden mutieren. Dieser Zusammenhang ist in Abbildung 7 dargestellt. Die Grafik veranschaulicht mittels der Methodik der Generationenbilanzierung die zukünftige Entwicklung der expliziten staatlichen Schuldenquote ohne und mit Berücksichtigung der fiskalischen Wirkungen des Zukunftspakets. Insgesamt zeigt sich dabei, dass das Zukunftspaket langfristig zu einer deutlichen Reduzierung der Schuldenquote beitragen kann. Infolge der demografischen Entwicklung werden die Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme – bei Konstanz der heutigen Beitragssätze – die Einnahmen des Staates langfristig jedoch übersteigen. In der Abbildung spiegelt sich dies ab dem Jahr 2020 in einer rasanten Zunahme der projizierten expliziten Staatsschuld wider.

**Abbildung 7: Die implizite Schuldenlast – heute noch unsichtbar, morgen erdrückend**



$g = 1,5\%$ ,  $r = 3,0\%$ , 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes *Quelle: Eurostat, Statistisches Bundesamt, ab dem Jahr 2011 eigene Berechnungen.*

steht die Bundesregierung hingegen, dass sich durch „optimierte Arbeitsmarktvermittlung und die Rückwirkungen der demografischen Entwicklung [...] mittelfristig eine Belegung des Arbeitsmarktes im SGB II“ ergibt,<sup>12</sup> infolgedessen der Bundeshaushalt ab dem Jahr 2013 entlastet werden wird. Auf eine Belegung des Arbeitsmarkts infolge der demografischen Entwicklung kann man hoffen. **Mit „Sparen“ hat dies allerdings nichts gemein** und statt einer seriösen Finanzplanung kann dies getrost unter der Rubrik **finanzpolitisches Wunschdenken** abgelegt werden. Konkreter erscheinen die Pläne für die Streitkräfte reform.

Jedoch hat das Verteidigungsministerium bereits deutlich gemacht, dass mit der geplanten Reduzierung der Truppenstärke auf 185.000 Soldaten die anvisierten Einsparungen im Verteidigungsetat nicht zu schaffen sein dürften.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2010), [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_3378/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Finanz\\_und\\_Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/20100607-solide-Finanz-Anlage2-engl,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_3378/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/20100607-solide-Finanz-Anlage2-engl,templateId=raw,property=publicationFile.pdf) Stand: 4. April 2011.

<sup>13</sup> Vgl. Focus Online (2011), [http://www.focus.de/politik/deutschland/bundeswehrreform-aerger-um-sparvorgaben\\_aid\\_590510.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/bundeswehrreform-aerger-um-sparvorgaben_aid_590510.html), Stand: 4. April 2011.

Und auch die Aussetzung der Wehrpflicht dürfte – zumindest kurzfristig – kaum zu nennenswerten Einsparungen führen.

Davon abgesehen ist festzuhalten, dass das Zukunftspaket auf dem Papier zwar die Anforderungen der neuen Schuldenregel erfüllt. **Der Idee der Schuldenregel wird die Bundesregierung jedoch nicht gerecht.** Gemäß den Berechnungen des Sachverständigenrats hätte der Umfang des Konsolidierungsprogramms nämlich deutlich größer ausfallen müssen, wenn man bei der Festlegung des Konsolidierungsbedarfs die aktuellen, günstigen Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung zugrundegelegt hätte.<sup>14</sup> Zwar hat man die gesetzlichen Vorgaben für die Übergangsperiode formal erfüllt. Im Geiste der Schuldenbremse hätte man das Konsolidierungsprogramm jedoch an die sich ändernden Rahmenbedingungen anpassen müssen.

### 3.3 Die Gesundheitsreform – den gesundheitspolitischen Stillstand verwalten

Für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte ist jedoch selbst dann wenig gewonnen, wenn es dem Bund und den Ländern gelingt, die Vorgaben der Schuldenbremse dauerhaft einzuhalten. Denn so sinnvoll die Schuldenbremse als Instrument zur Konsolidierung der Haushalte von Bund und Ländern sein mag, das eigentliche Nachhaltigkeitsproblem der öffentlichen Haushalte ist nach wie vor auf die Konsequenzen der demografischen Entwicklung für die Sozialversicherungen zurückzuführen. Daher war es mehr als zu begrüßen, dass der schwarz-gelbe Koalitionsvertrag für die Gesetzliche Krankenversicherung das Ziel formulierte, das „[...] bestehende[n] Ausgleichssystem [langfristig] in eine Ordnung mit [...] einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeiträgen“ zu überführen.<sup>15</sup> Angesichts dieser Zielsetzung hatte man von der schwarz-gelben Bundesregierung erwartet, dass diese den Weg freimacht für **eine einkommensunabhängige Prämienfinanzierung der GKV. Diese Erwartung wurde jedoch enttäuscht.** Denn im Kern verwaltet die Gesundheitsreform der schwarz-gelben Regierungskoalition bei einigen positiven Ansätzen im Wesentlichen den gesundheitspolitischen Stillstand vergangener Legislaturperioden. Wie Abbildung 8 zeigt, setzt sich die Gesundheitsreform im weitesten Sinne aus drei Gesetzesvorhaben zusammen: Neben dem GKV-Änderungsgesetz (GKVÄndG) und dem Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz (AMNOG) bildet das GKV-Finanzierungsgesetz (GKVFinG) das Kernstück der Gesundheitsreform.

Als kurzfristige Maßnahme gegen den anhaltenden Anstieg der Arzneimittelausgaben wurde mit dem GKVÄndG der sogenannte Herstellerabschlag, welcher der GKV von den pharmazeutischen Unternehmen für Arzneimittel ohne

Festbetrag zu gewähren ist, befristet bis 2013 von 6 auf 16 Prozent angehoben. Hiervon verspricht sich der Bundesgesundheitsminister Einsparungen bei den Ausgaben für Arzneimittel von 1,2 Milliarden Euro jährlich. **Das GKVÄndG verfolgte allerdings nie mehr als das Ziel kurzfristiger Einsparungen.**

Hingegen zielt das am 1. Januar 2011 in Kraft getretene AMNOG auf strukturelle und damit dauerhafte Einsparungen bei den Ausgaben für Medikamente ab. Während für nicht patentgeschützte Arzneimittel mit dem Gesundheitsreformgesetz bereits 1989 sogenannte Festbeträge eingeführt wurden, zielt das AMNOG auf Einsparungen bei den Ausgaben für neue und patentgeschützte Arzneimittel ab. Konnten die Pharmahersteller für diese Arzneimittel die Preise bisher weitgehend selbst festlegen, so werden diese zukünftig **auf Basis einer Zusatznutzenbewertung** ausgehandelt bzw. festgelegt. Bei fehlendem Nachweis eines Zusatznutzens werden diese neuen Arzneimittel künftig direkt in das Festbetragssystem überführt. Hingegen wird im Fall eines Zusatznutzens der Preis des Medikaments auf Basis der Nutzenbewertung zwischen dem Spitzenverband der Krankenkassen und dem Hersteller ausgehandelt. Insgesamt verspricht sich der Bundesgesundheitsminister durch das **AMNOG Einsparungen bei den Ausgaben für Arzneimittel von jährlich 2 Milliarden Euro.**

Das Kernstück der Gesundheitsreform bildet das GKV-FinG, mit dem im Wesentlichen zwei Ziele verfolgt werden: Zum einen wollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass das für das Jahr 2011 zu erwartende Defizit der GKV gedeckt ist. Neben kurzfristigen Einsparungen wurde hierzu der allgemeine Beitragssatz zur GKV zum 1. Januar 2011 von 14,9 auf 15,5 Prozent angehoben. **Als eigentliche Reformmaßnahme wurde mit dem GKVFinG zum anderen das bestehende System der Zusatzbeiträge weiterentwickelt.** Hierzu wurde einerseits die sogenannte Deckungsquote abgeschafft, mit der die Höhe der Zusatzbeiträge bisher auf maximal 5 Prozent der Ausgaben gedeckelt wurde. Als Konsequenz kann der Ausgabenanstieg im Gesundheitswesen zukünftig in vollem Umfang durch Zusatzbeiträge finanziert werden. Andererseits wird der bisher auf Kassenebene angesiedelte Sozialausgleich zukünftig aus Steuermitteln finanziert.<sup>16</sup> Die hiermit eingeschlagene Richtung

<sup>14</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010).

<sup>15</sup> Vgl. CDU, CSU und FDP (2009), <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>, Stand: 1. Februar 2011.

<sup>16</sup> Allerdings erfolgt ein Sozialausgleich erst dann, wenn der *durchschnittliche* Zusatzbeitrag zwei Prozent des individuellen beitragspflichtigen Einkommens übersteigt. Hingegen erfolgte der Sozialausgleich nach alter Regelung bereits dann, wenn der *tatsächliche* Zusatzbeitrag ein Prozent des individuellen beitragspflichtigen Einkommens überschritt, wobei die Mittel zur Finanzierung des Sozialausgleichs durch die einzelne Krankenkasse aufgebracht werden mussten.

Abbildung 8: Die Gesundheitsreform 2010 in drei Schritten

in Mrd. Euro		2011	2012	2013	2014
A)	<b>GKV-Änderungsgesetz</b> (Anhebung des Herstellerabschlags für Arzneimittel ohne Festbetrag von 6% auf 16%)	1,2	1,2	1,2	0,0
B)	<b>Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz (AMNOG)</b> (Nutzenbewertung von neuen Arzneimitteln; Festlegung eines Erstattungsbetrags (Rabatts) für die GKV; Überführung von Medikamenten ohne Zusatznutzen in das Festbetragssystem)	2,0	2,0	2,0	2,0
C)	<b>GKV-Finanzierungsgesetz</b>	7,6	7,7	6,3	6,3
	Anhebung GKV-Beitragssatz von 14,9% auf 15,5%	6,3	6,3	6,3	6,3
	Einfrieren der Verwaltungskosten auf dem Niveau von 2010	0,3	0,3	?	
	Begrenzung des Anstiegs der akutstationären Preise und der Krankenhausbudgets von psychiatrischen und psychosomatischen Einrichtungen	0,2	0,3		
	Mehrleistungsabschläge bei Krankenhäusern	0,4	0,3		
	Begrenzung des Anstiegs der zahnärztlichen Vergütung für Zahnbehandlungen	0,0	0,0		
	Begrenzung der Vergütungen im Bereich der hausarztzentrierten Versorgung	0,5	0,5		
<b>Gesamte Entlastung der Gesetzlichen Krankenversicherung</b>		<b>10,8</b>	<b>10,9</b>	<b>9,5</b>	<b>8,3</b>
<b>Mehrbelastung von Bund, Ländern und Gemeinden</b>		<b>-0,8</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,8</b>
	Mehrausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in ihrer Funktion als Arbeitgeber	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer infolge höherer Vorsorgeaufwendungen	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
<b>Gesamte Entlastung des öffentlichen Gesamthaushalts</b>		<b>10,0</b>	<b>10,1</b>	<b>8,7</b>	<b>7,5</b>

Quelle: Ausschuss-Drucks. 17(14)0034, BR-Drucks. 581/10, BT-Drucks. 17/1297, 17/2413.

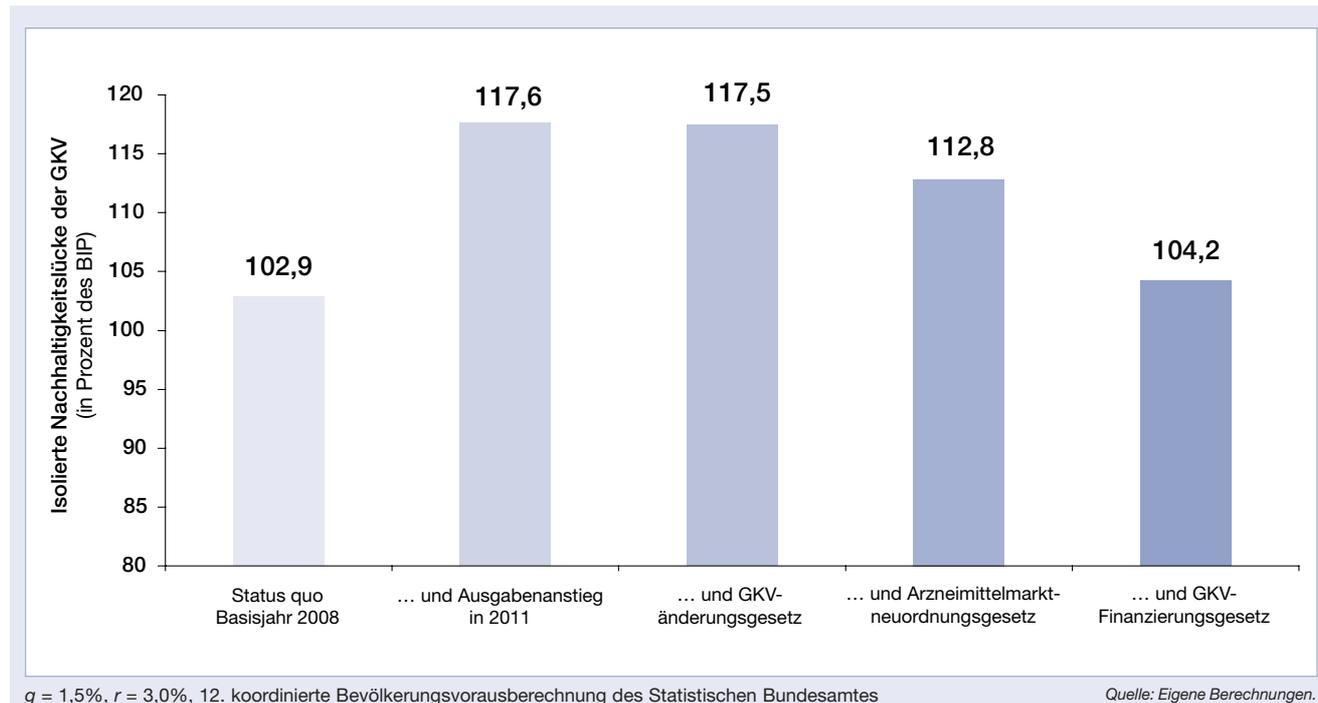
ist positiv zu bewerten, da sie den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen befördert und die beschäftigungsfeindliche Anknüpfung der Beiträge an die Lohneinkommen in der Zukunft nicht noch weiter verschärft.

Insgesamt ist mit der Gesundheitsreform für die Nachhaltigkeit der GKV jedoch wenig gewonnen. Wie Abbildung 9 zeigt, bietet diese lediglich eine kurzfristige Kur für das drohende Defizit der GKV. Lässt man die Wirkungen der Gesundheitsreform zunächst außer Acht, so hätte sich die Nachhaltigkeit der GKV allein infolge des für das Jahr 2011 prognostizierten Anstiegs der Gesundheitsausgaben auf 117,6 Prozent des BIP verschlechtert. Diesem ausgabeninduzierten Nachhaltigkeitsverlust wirken die drei Reform-

gesetze der Bundesregierung zwar entgegen. Mit einer Nachhaltigkeitslücke von 104,2 Prozent des BIP bleibt jedoch festzuhalten, dass mit der Gesundheitsreform für die Nachhaltigkeit der GKV wenig gewonnen ist.

In der Gesamtbetrachtung ist daher festzuhalten, dass die Gesundheitsreform der schwarz-gelben Koalition sich in die lange Tradition gesundheitspolitischer Fehlschläge einreihet. Mittels Beitragssatzerhöhungen und kurzfristiger Kostendämpfungsmaßnahmen werden im Wesentlichen wieder nur die Symptome der anhaltenden Misere im deutschen Gesundheitswesen kuriert. Positiv zu bewerten ist jedoch, dass die GKV-Finanzierung einen neuen Weg einschlägt. Denn statt über steigende Beitragssätze

Abbildung 9: Die Gesundheitsreform – den gesundheitspolitischen Stillstand verwalten



sollen die Kostensteigerungen zukünftig allein über Zusatzbeiträge finanziert werden. Dies vermeidet zumindest eine weitere Belastung des Arbeitsmarktes und forciert den Wettbewerb zwischen den Kassen. Im Ansatz sinnvoll ist auch die **Weiterentwicklung des Sozialausgleichs, obwohl ein „gesamtgesellschaftlicher Sozialausgleich“ auch damit nicht gelingt.** Denn wie im bisherigen System werden für die Ausgleichszahlungen lediglich die beitragspflichtigen Einnahmen statt das tatsächliche Einkommen zugrundegelegt. Zu begrüßen ist schließlich das AMNOG, da es zumindest das Potential einer dauerhaften (Teil-) Lösung zur Begrenzung des Ausgabenanstiegs bei Arzneimitteln beinhaltet.

## 4 Fazit

Nach dem wirtschaftlich erfolgreichsten Jahr seit der Wiedervereinigung wird der krisenbedingte Einbruch der Wirtschaftsleistung angesichts des anhaltenden konjunkturellen Aufschwungs binnen Jahresfrist wieder wettgemacht sein. Entgegen allen Prognosen hat sich die deutsche Volkswirtschaft damit unerwartet schnell von den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise erholt. Und obwohl sich auch die für das Jahr 2010 veranschlagte Rekordneuer-

schuldung von 86 Milliarden Euro infolge sprudelnder Steuereinnahmen deutlich auf 50 Milliarden Euro verringert hat, fällt die fiskalische Bilanz von Schwarz-Gelb bisher ernüchternd aus. Mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz, dem Zukunftspaket und der Gesundheitsreform wurden zwar wesentliche wirtschaftspolitische Ziele des Koalitionsvertrages angegangen. Insgesamt hat die Bundesregierung die in sie gesetzten Erwartungen jedoch nicht erfüllen können und durch ihre Mutlosigkeit enttäuscht.

Zur Bekämpfung der Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise wollte die Bundesregierung mit dem **Wachstumsbeschleunigungsgesetz** neue Impulse für einen dynamischen Aufschwung setzen. Die Realität sieht jedoch anders aus. Bei einem **vernachlässigbaren Einfluss auf die Wirtschaftsleistung** haben die beschlossenen Steuererleichterungen lediglich eine Zunahme des strukturellen Defizits zur Folge gehabt und den öffentlichen Haushalten eine zusätzliche Zukunftshypothek beschert. Die Antwort auf die Frage der Gegenfinanzierung dieser Steuererleichterungen blieb die schwarz-gelbe Bundesregierung bis zum Sommer 2010 schuldig. So benötigte es erst fallende Umfragewerte, bis sich die Regierungskoalition mit dem Zukunftspaket auf eine Konsolidierungsstrategie verständigte, welche zumindest auf dem Papier den Anforderungen der Schuldenbremse genügt. Insgesamt muss jedoch auch das Zukunftspaket der Bundesregierung als mutlos bezeichnet werden. Zwar wurden mit dem Haushaltsbegleitgesetz und dem Kernbrennstoffsteuergesetz bereits erste konkrete Maßnahmen umgesetzt. Angesichts des im Frühjahr 2011 beschlos-

senen Laufzeit-Moratoriums und der Stilllegung der ältesten Atommeiler ist es jedoch fraglich, ob das eingeplante Aufkommen der Kernbrennstoffsteuer tatsächlich realisiert werden kann. Und selbst wenn, sind allein diese ersten Schritte noch nicht einmal ausreichend, um die von Schwarz-Gelb selbst zu verantwortende Belastung der öffentlichen Haushalte durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz zu kompensieren. Davon abgesehen **bietet das Zukunftspaket lediglich Absichtserklärungen und Hoffnungswerte**. Einen nennenswerten Beitrag zur Haushaltskonsolidierung wird man dem Zukunftspaket daher erst dann zusprechen können, wenn es der Bundesregierung gelingt, die bisher lediglich als „Luftbuchungen“ auf dem Papier vorhandenen Konsolidierungsmaßnahmen in die Tat umzusetzen. Allerdings wird das Zukunftspaket selbst dann nicht ausreichen, um die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden dauerhaft zu konsolidieren. Hierzu sind **weitere Maßnahmen unumgänglich**, wie beispielsweise die wirkungsgleiche Übertragung der bereits in der Gesetzlichen Rentenversicherung beschlossenen Reformschritte auf die pensionierte Beamtenschaft. Allein die damit verbundene Gleichbehandlung würde das Nachhaltigkeitsproblem der Gebietskörperschaften dauerhaft um etwa ein Drittel reduzieren.

Unzureichend ist auch die Gesundheitsreform der Bundesregierung. Mit der Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge wird die Finanzierung der GKV zwar graduell durch einkommensunabhängige Prämielemente ergänzt, **womit der Arbeitsmarkt vom Anstieg der Gesundheitsausgaben entkoppelt und der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen gestärkt** wird. Allein damit ist für die Nachhaltigkeit der GKV jedoch wenig gewonnen. Denn statt über steigende Beitragssätze wird der Anstieg der Gesundheitsausgaben lediglich über steigende Zusatzbeiträge finanziert. Und da die demografische Herausforderung im Gesundheitswesen ohne eine Reform der Ausgabenseite nicht zu bewältigen ist, hätte man mit etwas Mut zumindest einen ersten Schritt für eine wirklich nachhaltige und damit generationengerechte Reform leisten können. **Hierzu wäre es jedoch erforderlich gewesen, dass man den einkommensabhängigen Beitragssatz zumindest teilweise durch eine einkommensunabhängige Gesundheitsprämie ablöst**. Stattdessen wird der demografisch bedingte Anstieg der Gesundheitsausgaben – wie generell nahezu aller Ausgaben – mit dem eingeschlagenen Weg weiterhin auf den Schultern der jüngeren und nachkommenden Generationen abgeladen. Dies scheint eine Einsicht zu sein, welche auch die schwarz-gelbe Bundesregierung noch nicht verinnerlicht hat.

## Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (2010), *Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken – Acht Punkte für solide Finanzen, neues Wachstum und Beschäftigung und Vorfahrt für Bildung*,

[http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_3378/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Finanz\\_und\\_Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/20100607-solide-Finanzen-Anlage2-engl,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_3378/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/20100607-solide-Finanzen-Anlage2-engl,templateId=raw,property=publicationFile.pdf)

Stand: 4. April 2011.

CDU, CSU und FDP (2009), *Wachstum, Bildung und Zusammenhalt*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP.

<http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>

Stand: 1. Februar 2011.

Focus Online (2011), *Ärger um Sparvorgaben*, in: Focus Online vom 15.01.2011,

[http://www.focus.de/politik/deutschland/bundeswehrreform-aerger-um-sparvorgaben\\_aid\\_590510.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/bundeswehrreform-aerger-um-sparvorgaben_aid_590510.html)

Stand: 4. April 2011.

Hübner, Malte (2010), Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz: Eine makroökonomische Analyse, *Wirtschaftsdienst*, 90, S. 240–247.

Kessler, Wolfgang und Jörg Lindemer (2010), Die Zinsschranke nach dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz, *Der Betrieb*, Heft 09/2010, S. 472–476.

OECD (2007), *Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life*, Paris.

Raffelhüschen, Bernd (1999), Generational Accounting: Method, Data and Limitations, *European Economy, Reports and Studies*, 6, 17–28.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010), *Chancen für einen stabilen Aufschwung – Jahresgutachten 2010/11*, Wiesbaden.

Stiftung Marktwirtschaft (2010), *Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2010: Handlungsoptionen der Gesundheitspolitik, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 111, Berlin.

## Abbau der Staatsverschuldung: Zurück auf Los

### Executive Summary

Nach einem Drittel der Legislaturperiode hat die im Herbst 2009 angetretene schwarz-gelbe Koalition aus CDU, CSU und FDP mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz, dem Zukunftspaket und der Gesundheitsreform bis Ende 2010 wesentliche Ziele des Koalitionsvertrages angepackt. Dennoch hat die Bundesregierung die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen können und aufgrund ihrer Mut- und Konzeptlosigkeit enttäuscht. Entsprechend fällt die fiskalische Bilanz von Schwarz-Gelb (bisher) ernüchternd aus.

Mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz sollten neue Impulse für einen dynamischen Aufschwung gesetzt werden. Bei einem vernachlässigbaren Einfluss auf die Wirtschaftsleistung haben die beschlossenen Steuererleichterungen den öffentlichen Haushalten jedoch zusätzliche Lasten in Höhe von jährlich 8 Mrd. Euro aufgebürdet. In der Nachhaltigkeitsbilanz schlägt sich dies in einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke von 291 Prozent des BIP bei Amtsantritt von Schwarz-Gelb auf 315 Prozent des BIP nieder.

Insofern ist es zu begrüßen, dass die Regierungskoalition mit dem Zukunftspaket im Sommer 2010 eine Strategie zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vorgestellt hat. Mit einer Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um etwa 10 Prozentpunkte auf 293 Prozent des BIP haben die 2010 in Gesetz gegossenen Bausteine (Haushaltsbegleitgesetz, Kernbrennstoffsteuergesetz) dieser Konsolidierungsstrategie allerdings nur eine geringe Entlastung der öffentlichen Haushalte zur Folge. Die schwarz-gelbe Bundesregierung ist bei ihrem Schul-

denstand gerade einmal wieder am Ausgangspunkt angelangt. Auch ist kritisch anzumerken, dass die bisherigen Konsolidierungsanstrengungen im Wesentlichen auf die Erhöhung der Einnahmen setzen, während Einsparungen auf der Ausgabenseite überwiegend vermieden wurden.

Mit einer vollständigen Umsetzung des Zukunftspakets könnte die Nachhaltigkeitslücke allerdings auf 275 Prozent des BIP gesenkt werden. Ein solcher Schritt wäre zumindest ein Etappensieg bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Diesen Erfolg wird die Bundesregierung aber erst dann für sich verbuchen können, wenn es ihr gelingt, die für die Zukunft geplanten, bisher lediglich als „Luftbuchungen“ auf dem Papier vorhandenen Konsolidierungsmaßnahmen in die Tat umzusetzen. Doch selbst dann wird das Zukunftspaket nicht ausreichen, um die öffentlichen Haushalte dauerhaft zu konsolidieren.

Unzureichend ist auch die Gesundheitsreform. Mittels Beitragssatzerhöhung und kurzfristiger Kostendämpfungsmaßnahmen werden im Wesentlichen wieder nur die Symptome der anhaltenden Misere im deutschen Gesundheitswesen kuriert. Positiv zu bewerten ist die Weiterentwicklung des Instruments der Zusatzbeiträge, mit der die Finanzierung der GKV graduell durch einkommensunabhängige Prämienelemente ergänzt wird. Dies entkoppelt den Arbeitsmarkt vom Anstieg der Gesundheitsausgaben und stärkt den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen. Allein für die Nachhaltigkeit der GKV ist damit jedoch wenig gewonnen.