



Positionen

Heinz Gebhardt
Rainer Kambeck
Christoph M. Schmidt

Keine Steuererhöhungen!

#34 vom 28. September 2009

Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender)

Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende)

Manfred Breuer; Oliver Burkhard; Dr. Hans Georg Fabritius;
Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Wilhelm Koll;
Prof. Dr. Walter Krämer; Dr. Thomas A. Lange; Tillmann Neinhaus;
Hermann Rappen; Dr.-Ing. Sandra Scheermesser

Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. David Card, Ph.D.; Prof. Dr. Clemens Fuest;

Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Walter Krämer; Prof. Dr. Michael Lechner;

Prof. Dr. Till Requate; Prof. Nina Smith, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Positionen

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1-3, 45128 Essen, Tel. 0201-8149-0

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2009

Schriftleitung:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Redaktion:

Nils aus dem Moore,

Tel.: 030-2021598-15, nils.ausdemmoore@rwi-essen.de

Konzeption und Gestaltung:

Julica Marie Bracht, Daniela Schwindt, Benedict Zinke

Die RWI Positionen im Internet: www.rwi-essen.de/positionen

Keine Steuererhöhungen!



Positionen

Heinz Gebhardt, Rainer Kambeck
und Christoph M. Schmidt

Keine Steuererhöhungen!

#34 vom 28. September 2009

ISBN 978-3-86788-163-0



Heinz Gebhardt

ist Mitarbeiter im Kompetenzbereich „Öffentliche Finanzen“ im RWI und dessen Vertreter im Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ beim Bundesministerium der Finanzen. Er studierte an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen und an der Universität zu Köln. Seit 1979 ist er im RWI beschäftigt.

Rainer Kambeck

ist Leiter des Kompetenzbereichs „Öffentliche Finanzen“ im RWI, zudem Mitglied im Arbeitskreis „Finanzwissenschaft“ beim Bundesministerium der Finanzen. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität/GH Siegen und der Universität zu Köln. Dort wurde er 1998 promoviert. Im Jahr 2000 wechselte er in das RWI.



Christoph M. Schmidt

Präsident des RWI in Essen, Professor für Wirtschaftspolitik und angewandte Ökonometrie an der Ruhr-Universität Bochum, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Research Fellow des Centre for Economic Policy Research (CEPR) in London und des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.

Keine Steuererhöhungen!

Zusammenfassung¹

Bis Ende des Jahres 2010 wird die Verschuldung der öffentlichen Haushalte um etwa 225 Mrd. € steigen. In den Sozialversicherungen wird bis dahin ein zusätzlicher Finanzbedarf von knapp 24 Mrd. € erwartet. Die Staatsschulden werden auf ein Volumen von rund 1900 Mrd. € anschwellen, was mehr als 76% des Bruttoinlandsprodukts entspricht.

Dieser neue Höchststand der Schuldenstandsquote macht deutlich: Zur Konsolidierung gibt es in der nächsten Legislaturperiode keine Alternative. Schuldenstand und Wirtschaftskraft müssen wieder in eine bessere Balance gebracht werden. Im Stabilitäts- und Wachstumspakt hat sich Deutschland einer sinnvollen Obergrenze von 60% unterworfen. Ihre Einhaltung erlaubt die nachhaltige Refinanzierung der Staatsschuld, ohne dass die Zinslast völlig aus dem Ruder läuft und dadurch der politische Gestaltungsspielraum zu stark begrenzt wird.

Die beste Strategie für eine erfolgreiche Konsolidierung ist bereits in der Formel für die Schuldenstandsquote enthalten. Dieser Quotient besteht aus dem nominalen Schuldenstand im Zähler und der nominalen Wirtschaftsleistung im Nenner. Die maximale Wirkung entfaltet daher eine Politik, die den Zähler durch Ausgabendisziplin sowie die Streichung von Subventionen und Vergünstigungen schrumpfen lässt, und gleichzeitig den Nenner durch wachstumsfördernde Maßnahmen wie mehr Wettbewerb und bessere Rahmenbedingungen vergrößert. Auf Steuererhöhungen sollte verzichtet werden, weil sie das Wachstum bremsen.

¹ Die Autoren danken Nils aus dem Moore für wertvolle Hinweise und Anregungen. – Die vorliegende RWI Position ist im September bei der Ludwig-Erhard-Stiftung (Bonn) in den Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik erschienen, Ausgabe 121 (3/2009).

Keine Steuererhöhungen!

Ein Plädoyer für den Abbau von Staatsschulden durch Wachstum und Einsparungen

Der deutsche Staat wird mindestens ein Jahrzehnt brauchen, bis er wieder die vom europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegebene Obergrenze für die Schuldenquote einhalten kann. Um dieses Ziel zu erreichen, sehen viele Experten Steuererhöhungen als unvermeidbar an. Zu Recht?

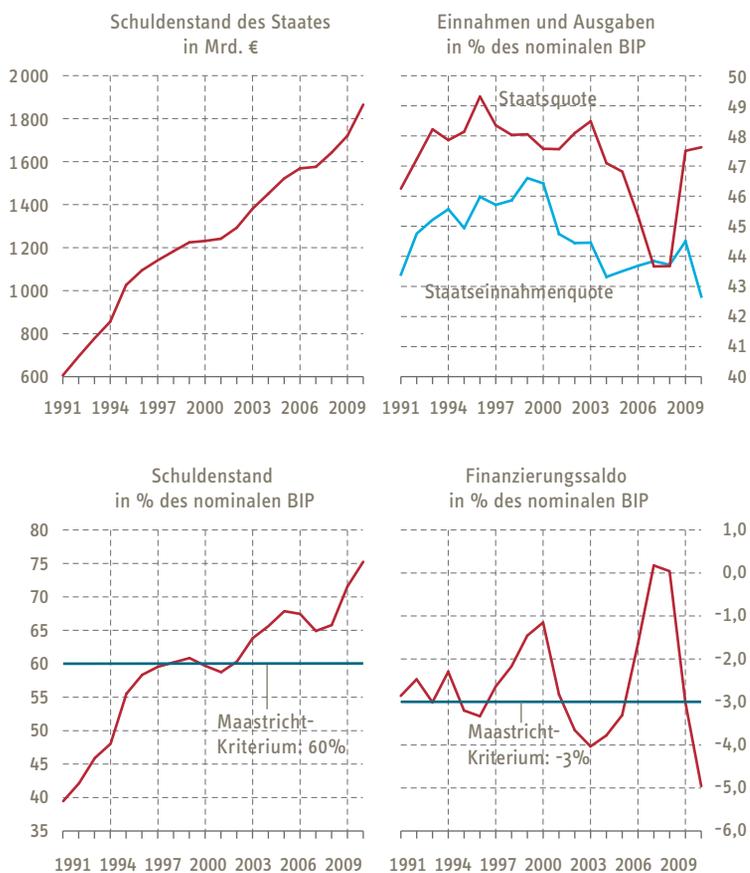
Die Finanzlage Deutschlands wird sich aller Voraussicht nach erheblich verschlechtern. Einerseits sinken bei einem wirtschaftlichen Einbruch die staatlichen Einnahmen, insbesondere aus der Einkommens- und Gewinnbesteuerung. Andererseits steigen mit wachsender Arbeitslosigkeit die Ausgaben für Sozialleistungen. Im Zusammenspiel von schrumpfenden Einnahmen und steigenden Ausgaben ergeben sich ein wachsendes Defizit und damit ein expandierender Schuldenstand der öffentlichen Haushalte sowie ein höherer Finanzbedarf der Sozialkassen. In der aktuellen Rezession engagiert sich der Staat zudem in großem Stil bei der Konjunkturstimulierung – was der Situation angemessen, aber mit hohen Haushaltsbelastungen verbunden ist.

Hohe Finanzlücken im Sozialsystem

Bei einem Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 5% in diesem Jahr dürfte das gesamtstaatliche Budgetdefizit auf rund 72 Mrd. € steigen. Das entspricht einem Defizit von 3% des nominalen BIP. Für das kommende Jahr ist mit gesamtstaatlichen Haushaltsfehlbeträgen von 123 Mrd. € beziehungsweise 5% des BIP zu rechnen. Als Gradmesser für den Konsolidierungsbedarf dient der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt mit seinen Grenzwerten für das Budgetdefizit und den Schuldenstand. Die Defizitgrenze von 3% des BIP wird damit in 2010 deutlich überschritten. Als Folge wird die 60-Prozent-Grenze für die Schuldenquote verfehlt: Sie wird bis Ende 2010 voraussichtlich um einen Betrag von rund 225 Mrd. € auf über 76% des BIP hochschnellen. Haushaltsrisiken aufgrund der staatlichen Garantien zur Stützung von Finanzinstituten und Unternehmen sind in diesen Zahlen noch nicht berücksichtigt. Schaubild 1 gibt einen Überblick über die derzeitige Situation und die wahrscheinliche Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland.

Keine Steuererhöhungen!

Schaubild 1
Öffentliche Finanzen
1991 bis 2010



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der Deutschen Bundesbank. 2009 und 2010: Prognose des RWI (Döhrn et al. 2009).

Position #34 vom 28. September 2009

Neben dem hohen Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte dürfte der Finanzbedarf im sozialen Sicherungssystem bis Ende des nächsten Jahres auf insgesamt rund 20 Mrd. € steigen:

- ❗ Bei der Bundesagentur für Arbeit ist auf Basis der Konjunkturprognose des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) im kommenden Jahr ein Defizit von 18 Mrd. € zu erwarten. Im laufenden Jahr kann die Agentur zur Deckung der Defizite noch auf Reserven aus den Vorjahren zurückgreifen. Schon für das Jahr 2010 bleibt jedoch ein Finanzbedarf von 16 Mrd. € übrig, der durch Darlehen des Bundes ausgeglichen wird.
- ❗ Die gesetzliche Krankenversicherung ist ebenfalls zum Ausgleich der rezessionsbedingten Beitragsausfälle auf Liquiditätsdarlehen des Bundes angewiesen. Sie hat mangels eigener Reserven in diesem und dem kommenden Jahr einen Finanzbedarf von voraussichtlich knapp 4 Mrd. €.
- ❗ Die gesetzliche Rentenversicherung ist ebenfalls von rezessionsbedingten Beitragsausfällen betroffen. Dank ausreichender Rücklagen dürfte sie jedoch nicht auf Darlehen des Bundes angewiesen sein.

Konsolidierung braucht Zeit und Regeln

Das Ziel solider Staatsfinanzen erfordert die Senkung der Schuldenstandsquote innerhalb eines überschaubaren Zeithorizonts. Die im Juni dieses Jahres im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse erzwingt das ebenfalls: In konjunkturellen Normallagen darf der Bund ab dem Jahr 2016 seinen Haushalt höchstens zu 0,35% des BIP durch Kredite finanzieren; die Länder dürfen sich ab dem Jahr 2020 bei normaler Konjunktur gar nicht mehr verschulden. Konjunkturbedingte Defizite sind demnach auch künftig möglich, sofern sie – anders als in der Vergangenheit praktiziert – im nachfolgenden Aufschwung durch Überschüsse wieder ausgeglichen werden. Damit soll verhindert werden, dass es zu einem permanenten Anstieg der Staatsschulden kommt. Wegen des derzeit kräftig steigenden Budgetdefizits treten die neuen Verschuldungsregeln aber erst nach einer Übergangsphase in Kraft.

Staatliche Verschuldung ist nicht grundsätzlich verwerflich. In dem Ausmaß, in dem mit den aufgenommenen Schulden Investitionen getätigt werden, die zu künftigen Einnahmen führen, ist es nach der sogenannten goldenen Regel vertretbar, die Finanzierung in die Zukunft zu verlagern. Staatsverschuldung heute bedeutet, dass künftig höhere Steuern nötig sein werden, um Zinsen und Tilgungen leisten zu können. Aber dann werden die Einnahmen aus den kreditfinanzierten Investitionen zur Verfügung stehen. Die gesetzliche Festlegung der Schuldenbremse geht sogar einen Schritt über die goldene Regel hinaus: Der strukturelle Verschul-

Keine Steuererhöhungen!

dungsspielraum wird deutlich reduziert. Zudem werden mit der neuen Regelung die Abgrenzungsprobleme bei der Bestimmung des relevanten Investitionsvolumens vermieden.

Gegen staatliche Verschuldung ist häufig der Einwand zu hören, es sei unvorstellbar, Schulden von rund 1,9 Bill. € abzutragen. Somit beruhe die Verschuldung des Staates auf einer unhaltbaren Fiktion – im Gegensatz zur Verschuldung privater Haushalte, die nur einen Kredit aufnehmen können, wenn sie mit hoher Wahrscheinlichkeit die Zinszahlungen und die komplette Tilgung leisten können. Diese auf den ersten Blick überzeugende Analogie vernachlässigt jedoch die relevante Lebensdauer. So muss jeder Hausbesitzer hinnehmen, dass es Jahrzehnte dauert, bis die Hypothek abgetragen ist, die den fremdfinanzierten Erwerb des Hauses ermöglicht hat. Niemand käme auf die Idee, diese Konstruktion allein aufgrund des langen Zeithorizonts infrage zu stellen. Und da die Sparer in der Regel kürzere Fristen anstreben als die Kreditnehmer, werden die mit dem Hauserwerb verbundenen Schulden von Zeit zu Zeit umgeschichtet. Genau dies passiert unter dem Stichwort Refinanzierung bei Institutionen mit prinzipiell unendlicher Lebensdauer, also vor allem bei Unternehmen und dem Staat.

Konsolidierung braucht Wirtschaftswachstum

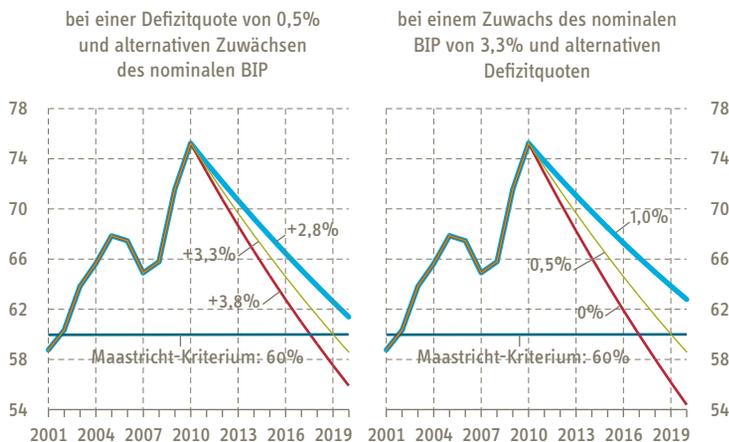
Die Aufgabe für die Politik besteht also nicht darin, sämtliche Schulden abzutragen. Vielmehr geht es darum, den Schuldenstand und die Wirtschaftskraft des Landes wieder in eine bessere Balance zu bringen. Dafür sollten beide Komponenten der Schuldenstandsquote in den Blick genommen werden: das BIP und der Schuldenstand.

Der Nenner, also das nominale BIP, stellt erfahrungsgemäß ein bewegliches Ziel dar: Für eine moderne Volkswirtschaft ergibt sich jährlich ein reales Potenzialwachstum, dessen Größenordnung für Deutschland derzeit auf etwas mehr als 1% geschätzt wird. Je nach Inflationsrate entspricht dem realen Wachstum eine nominale Zuwachsrate. Wird nun im Zeitablauf der Nenner immer größer, sinkt die Schuldenstandsquote tendenziell. Alle Einschätzungen des Konsolidierungsbedarfs starten daher sinnvollerweise bei einer Prognose für den Wachstumspfad des BIP. Da selbst kurzfristige Prognosen unsicher sind, sollte man sich an Vorgaben zur durchschnittlichen Wachstumsleistung orientieren. Die Bundesregierung geht in ihrer im Mai dieses Jahres veröffentlichten Finanzplanung davon aus, dass das nominale BIP nach den zwei Krisenjahren 2009 und 2010 jährlich um 3,3% steigen dürfte.

Position #34 vom 28. September 2009

Schaubild 2

Schuldenstand in Abhängigkeit vom Wirtschaftswachstum und Defizitquote 2001 bis 2020; in %



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der Deutschen Bundesbank. 2009 und 2010: Prognose des RWI; 2011 bis 2020: Projektionen des RWI.

Auch der nominale Schuldenstand im Zähler variiert über die Zeit. Die Einnahmen müssen die Ausgaben um die Verpflichtungen des Schuldendienstes übersteigen, damit der Schuldenstand nicht wächst. Auch für die Wachstumspfade dieser beiden Budgetkomponenten liegen Projektionen oder Planungen vor – und damit für den Schuldenstand insgesamt. Die Wachstumsrate der Schuldenstandsquote ergibt sich aus der Differenz der Wachstumsraten von Zähler und Nenner. Die Projektionen der Bundesregierung für die einzelnen Komponenten lassen sich daher in einen Wachstumspfad der Schuldenstandsquote umrechnen. Tritt das angestrebte BIP-Wachstum jedoch nicht ein, wird sich die Quote langsamer in Richtung ihrer Zielmarke bewegen oder gar weiter davon abweichen (Schaubild 2).

Flankierende Wirtschaftspolitik nötig

Viele Kommentatoren bewerten die Vorgaben der Bundesregierung für die Entwicklung des BIP als zu ehrgeizig. Ihre Skepsis begründen sie vor allem damit, dass der Export seine Rolle als entscheidende Triebfeder des deutschen Wirtschaftswachstums auf Jahre hinaus nicht werde spielen können. Schließlich

Keine Steuererhöhungen!

werde die Weltwirtschaft in den kommenden Jahren vermutlich nicht wieder zu den Ungleichgewichten zurückkehren, wie sie vor der Finanzkrise bestanden. Vor allem dürfte es kaum wieder zu einem ähnlich hohen Leistungsbilanzdefizit in den USA kommen.

Der Welthandel wird sich in den kommenden Jahren aber wieder erholen und sich aller Voraussicht nach auch wieder dynamisch entwickeln, wenn auch von einem sehr viel niedrigeren Niveau aus. Dadurch rückt umso stärker in den Blick, dass es sich lohnt, um jedes Zehntel eines Prozentpunkts Wachstum zu kämpfen. Die Wirtschaft muss vor allem durch eigene Anstrengungen wieder auf die Beine kommen. Aber eine kluge Wirtschaftspolitik kann die entscheidenden Zehntel des notwendigen Wachstums generieren. Schon leicht höhere Wachstumsraten können aufgrund des Zinseszins-Effekts nachhaltige Verbesserungen bewirken, so wie leichte Wachstumseinbußen aus dem gleichen Grund gravierende Verschlechterungen bringen können.

Um das Argument zu illustrieren, stelle man sich vor, dass die Wachstumsrate des nominalen BIP statt 3,3% über einen längeren Zeitraum 4% betragen würde. Damit wäre das BIP nach zehn Jahren selbst bei unveränderten öffentlichen Einnahmen und Ausgaben um 48% höher als im Ausgangsjahr statt lediglich um 38%. Die Schuldenstandsquote betrüge nach diesem Zeitraum bei einem Ausgangszustand von 76% nur 55 statt 59% des BIP.

Die wichtigste Voraussetzung für ein Gelingen der Haushaltskonsolidierung ist somit eine erfolgreiche Wachstumspolitik. So ist u.a. darauf zu achten, dass die Struktur der staatlichen Einnahmen und Ausgaben wachstumspolitischen Erfordernissen gerecht wird. Das von der Bundesregierung auf den Weg gebrachte zweite Konjunkturpaket verfolgt mit der Leitlinie „Wachstumsorientierte Konjunkturpolitik“ grundsätzlich den richtigen Ansatz. Leider behindern bürokratische Hemmnisse des föderalen Staates eine effizientere Umsetzung einzelner Maßnahmen. Andere Elemente des Konjunkturpaketes, wie die Abwrackprämie, können die Wirtschaft allenfalls temporär stützen. Außerdem kommen solche teuren Staatseingriffe einseitig bestimmten Branchen zugute, was selten nachhaltige Wachstumsimpulse auslöst. Auch und vor allem jenseits der Konjunkturpakete sollte die Regierung einiges beachten, um erfolgreich Wachstumspolitik zu betreiben. Dazu gehört beispielsweise der Verzicht auf Mindestlöhne und eine Flexibilisierung des Kündigungsschutzes. Alle staatlichen Aktivitäten sollten regelmäßig durch unabhängige Stellen auf ihre Wirksamkeit geprüft werden.

Haushaltskonsolidierung durch begrenzte Zunahme der Ausgaben

Wenn das Wirtschaftswachstum nicht ausreichen sollte, um den Schuldenstand in absehbarer Zeit unter die 60-Prozent-Grenze zu senken, muss der Zähler der Schuldenstandsquote, für den die staatlichen Einnahmen und Ausgaben entscheidend sind, in den Blick genommen werden. Auch hier gibt es eine klare Priorität: Es gilt, den Anstieg der Ausgaben eng zu begrenzen. In der aktuellen Diskussion in Politik und Wissenschaft wird dieser Aspekt, ähnlich wie die Wachstumsrate des BIP, schnell abgearbeitet. Das Gros der Ausgaben – so wird argumentiert – liege für die nähere Zukunft fest, und bei den meisten Budgetpositionen dürften Kürzungen zu erheblichem politischen Widerstand führen. Die Höhe der staatlichen Ausgaben und ihre jährliche Zunahme werden als weitgehend unveränderbare Rahmenbedingung einer dann folgerichtig nur durch Steuererhöhungen möglichen Haushaltskonsolidierung angenommen.

Gerade wurden kreditfinanziert Milliarden für konjunkturelle Stimuli ausgegeben – Tilgung und Zinsen müssen von zukünftigen Steuerzahlern getragen werden. Wieso sollte es in dieser Situation nicht möglich sein, den jährlichen Anstieg der Ausgaben niedriger zu halten als bisher vorgesehen? Die Politik muss hier genauso beherzt vorgehen wie beim Aufspannen der Rettungsschirme für Banken und Unternehmen.

Aufgrund der Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur und Stützung des Finanzsektors sowie der steigenden Zahlungen zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit ist absehbar, dass die Staatsausgaben in diesem und im kommenden Jahr kräftig steigen werden. In den Folgejahren zeichnet sich allerdings durch das Auslaufen der konjunkturstabilisierenden Maßnahmen und durch die Besserung der Arbeitsmarktlage eine merkliche Abflachung des Ausgabenanstiegs ab. Nach aktuellen staatlichen Planungen werden die Staatsausgaben im Jahr 2011 voraussichtlich sogar stagnieren und in den beiden Folgejahren nur noch moderat zunehmen. Geht man für das nächste Jahrzehnt von einem im Jahresdurchschnitt annähernd ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalt aus, müssen die Zuwachsraten bei den Ausgaben in diesem Zeitraum um etwa 2% hinter der Entwicklung des durchschnittlichen BIP-Wachstums zurückbleiben.

Steuererhöhungen als letztes Mittel

Kann die Politik die Ausgaben nicht begrenzen, bleibt als Alternative eine Erhöhung der Einnahmen – wenn die Konsolidierung nicht noch auf die Jahre nach 2020 verschoben und der Schuldendienst nicht mit immer neuen Krediten bedient werden soll. Angesichts der Dimension des zu deckenden Finanzbedarfs liegt es

Keine Steuererhöhungen!

nahe, sich vordringlich mit den beiden aufkommenstärksten Steuern zu beschäftigen: der Mehrwert- und der Einkommensteuer. Von einigen Experten wird die Mehrwertsteuer als die geeignete Steuer zur Erhöhung der Einnahmen bezeichnet, beispielsweise von *Clemens Fuest* (2009). Das Argument lautet, im Vergleich zur Einkommensteuer und im Vergleich zu höheren Beiträgen zur Sozialversicherung würde eine höhere Mehrwertsteuer die Arbeitskosten nicht anheben. Sie hätte damit keine negativen Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Unternehmen.

Zu beachten ist allerdings, dass die Mehrwertsteuer – ebenso wie die Einkommensteuer – die reale Kaufkraft der Bürger reduziert. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass bei einer Erhöhung der Mehrwertsteuer die bisherigen Bruttopreise angehoben werden können und dass die Konsumenten wegen der unveränderten Preisrelationen ihr Nachfrageverhalten nicht wesentlich verändern und somit die Steuerbelastung tragen würden. In der Praxis ergeben sich aber in wettbewerbsintensiven Marktsegmenten oftmals nur eingeschränkte Möglichkeiten, um eine Steuererhöhung im vollen Umfang auf die Preise aufzuschlagen. In diesem Fall tragen die Unternehmen zumindest solange die höhere Last, bis sie in der Lage sind, entweder die Steuererhöhung doch auf die Preise aufzuschlagen oder sie in der nächsten Lohnverhandlung an die Arbeitnehmer weiterzureichen, indem sie Lohnzuwächse vereinbaren, die unter den Produktivitätssteigerungen liegen. Ob die Anbieter die zusätzliche Steuerbelastung auf die Konsumenten oder auf die Beschäftigten überwälzen, ändert nichts daran, dass in beiden Fällen die Kaufkraft der Bürger sinkt.

Neben dieser direkten ist die indirekte Überwälzung von Steuern bedeutend: Bei verminderter Kaufkraft müssen die Konsumenten ihre Nachfrage anpassen. Das hat Auswirkungen auf die Nachfragestruktur, die in der Wissenschaft bislang wenig erforscht ist. Sehr wahrscheinlich ist aber, dass die Unternehmen von der veränderten Nachfragestruktur unterschiedlich stark betroffen sind. Es gibt also sehr wohl verzerrende Effekte einer Mehrwertsteuererhöhung. Was passiert aber bei den Unternehmen, wenn die Binnennachfrage nach ihren Produkten durch eine höhere Mehrwertsteuer gedrosselt wird? Der Nettogewinn sinkt genauso wie im Fall einer höheren direkten Gewinnbesteuerung.

Jede Steuererhöhung vermindert das Realeinkommen und damit die Konsummöglichkeiten der Bürger. Insofern sind unterschiedliche Steuern immer auch unter Verteilungsgesichtspunkten zu analysieren. Die Mehrwertsteuer hat eine leicht regressive Wirkung: Gemessen am Einkommen, macht der Mehrwertsteueranteil der Konsumausgaben bei Haushalten mit niedrigerem Einkommen einen größeren Anteil aus. Wird die Mehrwertsteuer erhöht, verstärkt sich tendenziell auch dieser regressive Effekt. Zu erwähnen sind allerdings die Güter und Dienstleistungen mit

Position #34 vom 28. September 2009

reduziertem Steuersatz (beispielsweise Lebensmittel, Bücher, Zeitungen, Schnittblumen, Hundefutter) sowie die Güter und Dienstleistungen, die nicht direkt mit der Mehrwertsteuer belastet werden (zum Beispiel Mieten oder medizinische Leistungen). Weil Haushalte mit geringem Einkommen eher einen größeren Anteil ihres Einkommens für solche Güter ausgeben, steigt deren Belastung mit Mehrwertsteuern tendenziell weniger stark als die der Haushalte mit höherem Einkommen. Allerdings ist auch hier die zeitliche Perspektive zu beachten: Die Mieten sind nicht mit der Mehrwertsteuer belastet, wohl aber die Materialien und der Arbeitseinsatz bei Renovierungen. Es ist also damit zu rechnen, dass die mit einer Mehrwertsteuererhöhung verbundenen steigenden Kosten für einen Hauseigentümer mittelfristig in Form von höheren Mieten an die Mieter weitergegeben werden.

Gute Steuern – schlechte Steuern

Zu den „guten“ Steuern im Sinne der Optimalsteuertheorie zählen Steuern, die geringe Zusatzlasten verursachen. Zusatzlasten sind die Wohlfahrtsverluste der Besteuernden, die über diejenigen Einbußen hinausgehen, die eine Pauschalsteuer verursachen würde. Bei solch einer einheitlichen Steuerzahlung aller Steuerpflichtigen würde der Wohlfahrtsverlust allein durch die Last der Steuerzahlung bestimmt. Darüber hinausgehende Wohlfahrtseinbußen bei den preisverzerrenden Steuern sind umso höher, je stärker die Besteuernden auf eine Steuererhöhung reagieren. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass sämtliche Steuern, auf die die Besteuernden kaum reagieren, Kandidaten für ein optimales Steuersystem sind.

Hoch im Kurs steht deshalb die Grundsteuer. Ihrer Belastung können die Grundstückseigentümer auch nicht ausweichen, indem sie sich von ihrem Eigentum trennen, denn die zukünftige (höhere) Steuerbelastung wird durch einen niedrigen Verkaufspreis berücksichtigt. Die hohe Effizienz, die diese Steuer somit aus Sicht der Optimalsteuertheorie auszeichnet, muss allerdings ergänzt werden um eine Verteilungsbewertung. Hierbei gibt es offensichtlich bei den Befürwortern einer Anhebung der Grundsteuer wenige Bedenken. Orientiert man sich aber nicht am Leitbild der Optimalsteuertheorie, sondern eher am Leitbild, ein einmal erzielttes Einkommen steuerlich nicht mehrfach zu belasten, ergeben sich ganz andere Grenzen der Besteuerung. Für eine höhere steuerliche Belastung von Grundstücken, die aus schon einmal versteuertem Einkommen erworben wurden, gibt es dann keine Rechtfertigung.

Häufig wird in der Diskussion um Steuererhöhungen auf die Erbschaftsteuer verwiesen, zum Beispiel von *Fuest* (2009) und vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005). Diese Steuer bietet ebenfalls wenige Ausweichmöglichkeiten, weil der Verwandtschaftsgrad nur

Keine Steuererhöhungen!

eingeschränkt wählbar ist und ein erheblicher Teil der Erbschaften und damit der Erbschaftsteuer plötzlich und unerwartet anfallen. Reaktionen der Steuerpflichtigen sind dann ausgeschlossen, es entsteht keine Zusatzlast. Auch unter Verteilungsgesichtspunkten scheint diese Steuer viele Befürworter zu haben.

Wie kompliziert jedoch die Prüfung von Rechtfertigungsargumenten der Besteuerung von Erbschaften ist, hat die jahrelange Diskussion im Vorfeld der Erbschaftsteuerreform gezeigt, die zu Beginn dieses Jahres in Kraft getreten ist. Von einigen Kommentatoren wurde der Einfluss von Lobbygruppen kritisiert, der zu vielen Vergünstigungen geführt habe. Allerdings kann man dieser Kritik entgegen, dass auch in diesem Fall die Bewertungsprobleme bei der Definition der Bemessungsgrundlage erheblich sind und der Gesetzgeber offensichtlich nur mit entsprechendem Druck davon abgehalten werden konnte, sich über Gebühr in die Verwendung des Eigentums einzumischen. Man denke nur an die Auflagen bezüglich der Zahl der Arbeitnehmer eines Betriebes, die auch zehn Jahre nach in Inanspruchnahme einer ermäßigten Besteuerung noch beschäftigt werden müssen.

Andere Kandidaten zur Erhöhung der Steuereinnahmen, wie eine Vermögensteuer oder eine Steuer auf Börsenumsätze, kommen zur Schließung der Lücken in den öffentlichen Haushalten nicht ernsthaft in Betracht. In beiden Fällen gibt es für den Fiskus Probleme bei der Definition der Bemessungsgrundlagen, und in beiden Fällen gibt es zahlreiche Ausweichmöglichkeiten, die zu hohen Zusatzlasten der Besteuerten führen. Eine Börsenumsatzsteuer würde zudem Deutschlands Stellung als Finanzplatz schwächen, weil die international mobilen Transaktionen auf andere Börsenplätze ausweichen dürften.

Finanzbedarf der Sozialversicherungen ist über Beiträge zu decken

Wenn die vom Bund an die Arbeitslosen- und die Krankenversicherung gewährten Darlehen im Jahr 2011 zurückgezahlt und allein durch erhöhte Einnahmen der Sozialversicherung finanziert werden sollen, müssen die Beitragssätze um etwa zweieinhalb Prozentpunkte angehoben werden. Die Sozialabgabenbelastung könnte damit aber nicht mehr – wie von der Bundesregierung geplant – auf unter 40% begrenzt werden. Sie würde vielmehr auf 42% steigen. Beitragserhöhungen haben den Nachteil, dass sie für die Unternehmen die Arbeitskosten erhöhen, wodurch ihre internationale Wettbewerbsposition verschlechtert wird.

Position #34 vom 28. September 2009

Die alternative Finanzierung mittels einer höheren Mehrwertsteuer ist aber keineswegs unproblematisch: Erstens werden die Unternehmen auch bei einer Mehrwertsteuererhöhung belastet; zweitens entstehen erhebliche negative Auswirkungen für die Sozialversicherungen, wenn der Äquivalenzgedanke durch eine Ausweitung der Steuerfinanzierung noch weiter in den Hintergrund tritt. Eine Finanzierung über Beiträge hat den Vorteil, dass eher ein direkter Zusammenhang zwischen dem Verhalten der Versicherten insgesamt und dem Finanzierungsbedarf der Sozialversicherungen erkennbar ist.

Die Senkung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung im Aufschwung der Jahre 2006 bis 2008 war folgerichtig, weil höhere Überschüsse bei der Bundesagentur Begehrlichkeiten zur unmittelbaren Verausgabung der Rücklagen geweckt hätten. Dennoch sollten in der derzeitigen Krise keine Zuschüsse aus Steuermitteln an die Bundesagentur geleistet werden. Um den Finanzbedarf nicht komplett über höhere Beiträge finanzieren zu müssen, sollten weitere Darlehen des Bundes und vor allem eine Streckung der Rückzahlungsfrist ermöglicht werden. Auf längere Sicht sollten weitere Einsparmöglichkeiten in den sozialen Sicherungssystemen realisiert werden, etwa durch mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen, durch konsequentes Nachholen von aufgeschobenen Rentenanpassungen und durch eine Rücknahme von verlängerten Bezugszeiten von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose, wenn die Wirtschaft sich wieder stabilisiert hat.

Die Defizite, die in den öffentlichen Haushalten und Sozialversicherungen bis Ende 2010 entstehen, können nur in einer längeren Zeitspanne abgebaut werden. Bei durchaus ehrgeizigen Annahmen könnte 2020 eine Schuldenstandsquote von unter 60% erreicht werden. Das kann ohne Steuererhöhungen gelingen. Voraussetzung für eine erfolgreiche Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und der sozialen Sicherungssysteme ist allerdings, dass es der Politik gelingt, den durchschnittlichen Anstieg der Staatsausgaben im kommenden Jahrzehnt um etwa 2 Prozentpunkte unter der Zuwachsrate der Staatseinnahmen zu halten. Außerdem sollte die Politik nicht der Versuchung unterliegen, den vermeintlich einfacheren Weg der Haushaltskonsolidierung über höhere Steuern zu verfolgen. Dies würde das wirtschaftliche Wachstum drosseln, ohne das eine Konsolidierung nicht erfolgreich sein wird.

Keine Steuererhöhungen!

Literatur

Fuest, C. (2009), Der Griff zur Mehrwertsteuer ist alternativlos, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2009 (31.7.): 13.

Döhrn, R. et al. (2009), Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: Mühsamer Aufstieg aus dem Rezessionstal. *RWI Konjunkturberichte* 60 (2): 33–88.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005), Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen – Jahresgutachten 2005/2006, Stuttgart: Metzler-Poeschel, 288–296.

Position #34 vom 28. September 2009



rheinisch-westfälisches institut
für wirtschaftsforschung

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
Hohenzollernstraße 1-3
45128 Essen

Büro Berlin

Hessische Straße 10
10115 Berlin

Das RWI ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft.

Zuletzt erschienene Positionen des RWI

- #33 Wohlstand durch Leistung
- #32 Eine Reformagenda für Deutschland
- #31 Du sollst nicht zocken
- #30 Quo vadis, Ökonomik?
- #29 Einkommensteuer senken, Pendlerpauschale abschaffen
- #28 Senkt die Einkommensteuer jetzt!
- #27 Ursachen der Finanzmarktkrise: Wer hat versagt?
- #26 CO₂-Emissionshandel: Auswirkungen auf Strompreise und energieintensive Industrien
- #25 Für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik
- #24 Das Mittelstandsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen und seine mögliche Zukunft Ungerechte Gerechtigkeit
- #23 Ungerechte Gerechtigkeit
- #22 Mindestlöhne ohne Reue – eine aussichtsreiche Option für Deutschland?

Die RWI Positionen im Internet: www.rwi-essen.de/positionen