

Färber, Gisela

Article

## Steuersenkungen oder direkte Transfers?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Färber, Gisela (2022) : Steuersenkungen oder direkte Transfers?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 102, Iss. 10, pp. 753-756, <https://doi.org/10.1007/s10273-022-3302-5>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/267099>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Gisela Färber

## Steuersenkungen oder direkte Transfers?

Ältere Menschen dürften derzeit ein Déjà-vu-Erlebnis haben. Vor fast 40 Jahren nämlich explodierten die von der OPEC durch Fördermengen regulierten Ölpreise und versetzten die mit hohen Inflationsraten und Rekordlohnabschlüssen boomenden Volkswirtschaften der Industriestaaten in eine tiefe und langanhaltende Rezession. Die Bundesregierung reagierte mit nachfrageseitigen Konjunkturprogrammen, konnte aber nicht verhindern, dass die Zahl der Arbeitslosen erstmals wieder auf über 1 Mio. stieg. Damals begann auch eine fast 40 Jahre andauernde persistente Massenarbeitslosigkeit, die sich zu einer Art Trauma der Wirtschaftspolitik entwickelte. Die Zahl der Arbeitslosen ging erst im vergangenen Dezenium nach den Arbeitsmarktreformen und bedingt auch durch die demografische Entwicklung zurück. Die Stabilität der Arbeitsmärkte und die schnelle Rückkehr zu stabilen positiven Wachstumsraten in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 bis 2010 und zuletzt in der Coronakrise sind nicht zuletzt auf die intensive Nutzung der Kurzarbeit zurückzuführen, da die Firmen ihre Mitarbeiter:innen in Zeiten des wachsenden Fachkräftemangels mit Hilfe der Unterstützung des Staates halten konnten.

Während sich vor 50 Jahren der Staat auf die (aktive) Konjunktursteuerung beschränkte, treten seit einigen Jahren und auch derzeit wieder zwei weitere Aspekte hinzu, nämlich die Kompensation von wirtschaftlichen Risiken, die Unternehmen und Arbeitsplätze vernichten könnten, sowie der spezifische Ausgleich von Energiekosten einerseits und die allgemeine Preissteigerung andererseits bei privaten Haushalten. Nachfragesteigernd werden weiter ohnehin fällige Reformen wie die Anhebung des Wohngelds und die versprochene Ablösung des Arbeitslosengelds II durch ein sogenanntes Bürgergeld eingesetzt. Auch die Verlängerung der vereinfachten Zugänge zum Kurzarbeitergeld steht im Dienste der Arbeitsmarktstabilisierung. Beim Thema Inflation geht es außerdem zum einen darum zu verhindern, dass die Preiserhöhungen vollständig in Lohnerhöhungen umgesetzt werden und so die Inflation in einer Lohn-Preis-Spirale verfestigen, zum anderen um den Ausgleich der sogenannten kalten Progression, durch die reale Einkommenseinschnitte durch Preissteigerungen bei unverändertem Einkommensteuertarif außerdem besteuert würden. Verfassungsrechtlich muss bei dieser Steuerrechtsänderung außerdem das

durch die Inflation stark ansteigende Existenzminimum nicht nur für die Steuerpflichtigen, sondern auch für die Kinder bzw. das Kindergeld angehoben werden. Die Aufgaben sind also extrem vielfältig.

Jenseits der Debatte um die interpersonalen Verteilungswirkungen sind bei der Wahl der Instrumente verschiedene Aspekte zu beachten, welche die Wirksamkeit und die Effizienz der wirtschaftspolitischen Interventionen beeinflussen. Hier geht es um den Instrumententypus an sich, den bürokratischen Aufwand des Vollzugs, die Umsetzung der Instrumente und die interföderalen Verteilungswirkungen.

### Subventionen, Sozialtransfers oder Steuervergünstigungen

Subventionen und Sozialtransfers einerseits und Steuervergünstigungen andererseits haben neben intendierten und nicht intendierten Lenkungseffekten auch immer Einkommenseffekte, die im Gegenzug öffentliche Haushalte durch Ausgaben oder Einnahmenverzicht belasten. Bei Sozialtransfers steht in der Regel der Einkommenseffekt im Zentrum, bei Subventionen und Steuervergünstigungen meistens der Lenkungseffekt. Vor allem Unternehmenshilfen – insbesondere wenn sie auf Dauer und auf den Erhalt von Unternehmen oder ganzen Branchen angelegt sind – werden seit langem kritisch gesehen, weil sie den wirtschaftlichen Strukturwandel behindern und häufig dann preistreibend wirken, wenn sie ihre Wirkung auf Märkten mit begrenzten Angebotskapazitäten entfalten. Steuervergünstigungen hingegen zehren die Ergiebigkeit des Steuersystems aus und wurden in den vergangenen zwei Jahrzehnten systematisch reduziert.

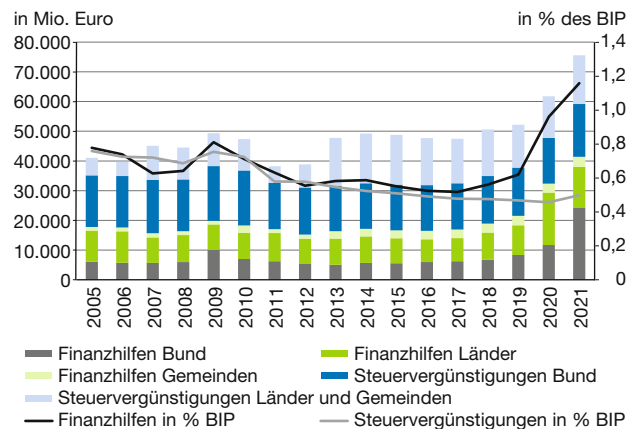
Abbildung 1 dokumentiert diese Grundauffassungen, wobei auch die Nutzung von Subventionen in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 bis 2009 erkennbar ist. Bis 2019 blieb vor allem das Wachstum der Steuervergünstigungen hinter dem Wirtschaftswachstum zurück; der Anteil der Finanzhilfen am Bruttoinlandsprodukt

**Prof. Dr. Gisela Färber** lehrt Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft, an der Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Abbildung 1  
Finanzhilfen und Steuervergünstigungen 2005 bis 2021 (ohne Coronahilfen)



Quelle: Subventionsberichte der Bundesregierung.

(BIP) allerdings stagniert seit 2012 und steigt bereits seit 2017 wieder an, bevor die Coronakrise ihre Nutzung in extremem Maß forcierte. Der Subventionsbericht ist hier insofern lückenhaft als er die Finanzhilfen, die über Sonderhaushalte wie den Wirtschaftsstabilisierungsfonds oder die KfW abgewickelt werden, nur in Sonderkästen ausweist. Die bis Mitte 2021 beantragten Unternehmenshilfen belaufen sich auf 148 Mrd. Euro, das Volumen der coronabedingten steuerlichen Maßnahmen im Jahr 2020 auf 39,2 Mrd. Euro. Die Maßnahmen des Konjunkturprogramms mit Zukunftspaket im Umfang von 50 Mrd. Euro sind nur zum Teil im Subventionsvolumen des Bundes aufgeführt (BMF, 2021). Die im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung angelegten neuen Subventionen für den Klimawandel, gegen die Wohnungsnot und vieles mehr dürften ebenso wie aufstockende und eigene Programme der Länder diesem Instrument nicht nur zur Krisenbekämpfung und Konjunkturstabilisierung eine Renaissance bescheren. Die mangelhafte Dokumentation im Subventionsbericht dürfte den teilweise absurd anmutenden Verrenkungen hinsichtlich der Finanzierungen „hinter“ den Haushalten zur formalen Einhaltung der Schuldenbremse geschuldet sein.

Sozialtransfers hingegen bieten gerade zur Konjunkturstabilisierung dann Vorteile, wenn sie Haushalten mit hohen Konsumquoten zugutekommen. Insoweit sind vor allem Einmalzahlungen als Mittel der Wahl anzusehen, zumal sie den Preismechanismus – anders als eine Strompreissbremse für einen haushaltsspezifischen Mindestbedarf oder auch spezifische Transfers, die an den individuellen Energieverbrauch gekoppelt sind – vergleichsweise gering verzerren. Bei allem Debakel, das die Ukrainekrieg- und Ener-

giekrise für einen schnellen Strukturwandel zur Bekämpfung des Klimawandels bedeutet, auch weil die hierfür notwendigen Ressourcen nun in fossile Energien fließen, sind doch die hohen Energiepreise das beste Mittel, um endlich Energieeinsparungen zu realisieren, sofern man die ärgsten realen Einkommensverluste für die Haushalte mit sehr geringen Einkommen kompensieren kann.

### Das Elend der Bürokratie und der komplizierten Vollzugswege

Auch im Hinblick auf die Umsetzung unterscheiden sich die verschiedenen Instrumente der Entlastungspakete. Zu unterscheiden sind hier die Kosten, die Bürger:innen und Unternehmen entstehen, um die Hilfen in Anspruch zu nehmen, und der Aufwand, der korrespondierend in den Verwaltungen aus dem Vollzug resultiert. Mit Ausnahme von Steuervergünstigungen im Bereich der speziellen Verbrauchsteuern und der Einfuhrumsatzsteuer sowie bei Programmen, die z. B. von der KfW administriert werden, sind praktisch immer Behörden der Länder und ihrer Kommunen für den Vollzug zuständig.

Hilfen für Unternehmen erfordern üblicherweise Antragsverfahren und später Verwendungsnachweise. Nach den Erfahrungen mit den Antragsverfahren im Rahmen der Coronahilfen dürften heute auch bei Vollzugsbehörden der Länder z. B. in den Regierungspräsidien digitalisierte Verfahren anwendbar sein. Im schlechtesten Fall müssen Antragsformulare ausgedruckt und (per Hand) ausgefüllt und unterschrieben per Post an die Behörden geschickt werden. Die Einschaltung von Steuerberater:innen verkleinert das Betrugsrisiko, verursacht aber für die Unternehmen zusätzliche Kosten. Überlegungen, wie das ELSTER-Portal, in dem alle umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen bereits registriert sind, auch für Förderverfahren bürokratiearm genutzt werden kann, sind offensichtlich noch nicht weit gediehen. Auch die verfügbaren digitalen Kapazitäten sind noch nicht belastbar, wie man am Zusammenbruch des Systems im Zuge der Grundsteuerreform erkennen konnte. Klar ist aber: Alle Antragsverfahren, die nicht digital und medienbruchfrei abgegeben und elektronisch administriert werden können, verursachen nicht nur zusätzliche unnötige Kosten bei allen Normadressaten, sondern bedeuten auch lange Verfahrensdauern, die in der Krise besonderes kritisch zu beurteilen sind.

Für Sozialtransfers gibt es überall da, wo sie bereits bestehen und wie das Wohngeld aufgestockt oder in ein höheres Bürgergeld umgewandelt werden, Verwaltungsstrukturen. Die Erhöhung der Leistungsgrenzen und/oder von Einkunftsgrenzen für den Bezug bewirken allerdings auch ein Wachstum der Berechtigten, was die vollziehenden Jobcenter und Kommunalverwaltungen vor Prob-

leme stellt, zumal mehr Personal angesichts des Fachkräftemangels auch für öffentliche Verwaltungen kaum einzustellen ist.

Dennoch sind bereits bestehende Vollzugswege der beste Garant für eine zügige und schnelle Umsetzung der Entlastungspakete, wenn sich die Bundesgesetzgebung denn für solche Huckepack-Lösungen entscheiden kann. Es ist deshalb recht unerklärlich, warum der Energiekostenzuschuss an Studierende in Höhe von 200 Euro erst im Januar 2023 ausgezahlt werden kann, angeblich weil weder dem Staat noch den Hochschulen für die Mehrzahl der Studierenden die Kontoverbindungen bekannt seien (O.V., 2022). Es muss außerdem berücksichtigt werden, dass eine nicht ganz geringe Zahl der Studierenden erwerbstätig ist und über ihre Arbeitgeber:innen bereits Ende September 300 Euro Zuschuss erhält. Wie will man diese Gruppe von der 200-Euro-Zahlung ausnehmen oder in Kauf nehmen, dass sie 500 Euro erhält?

Nach der Koalitions Klausur in Meseberg Ende August verkündete Bundesfinanzminister Lindner, er wolle beim Bund, im Zweifel also beim Bundeszentralamt für Steuern, ein Register für derartige Auszahlungen aufbauen. Dies würde 18 Monate dauern (Bundesregierung, 2022). Damit ist dieser Vollzugsweg in der aktuellen Krise nicht nutzbar, sondern allenfalls später. Indes sollte überlegt werden, ob der Staat denn flächendeckende Informationen über die Konten seiner Bürger:innen in Verbindung mit deren Steuer-Identifikationsnummer haben sollte, zumal er sich die Daten offensichtlich über das Bankensystem beschaffen will. Für eine Auszahlung würde eine Kontoverbindung reichen. Zudem würde er die anderen Merkmale, die vor allem dann benötigt werden, wenn nicht die ganze Bevölkerung mit einheitlichen Transferzahlungen „bedacht“ werden soll,<sup>1</sup> nicht automatisch in diesem Register haben. Und warum sollten auf Bundesebene noch einmal eine ganze Bürokratie mit viel Personal für seltene Transferzahlungen aufgebaut und sensible Daten vorgehalten und verknüpft werden, wenn es derzeit schon etablierte Auszahlungswege gibt, die mit viel weniger Vorlauf aktiviert werden können (Färber und Wieland, 2022). Hier sind deutliche Zweifel an der Sinnhaftigkeit angebracht.

Steuervergünstigungen sind gegenüber diesen bürokratischen Problemen vergleichsweise arm an Erfüllungsaufwand. Zwar müssen alle digitalisierten Programme einmal bei der Einführung und dann wieder beim Auslaufen der zeitlich befristeten Regelung umgestellt werden, jedoch

1 Versorgungsempfänger:innen erhalten anderes als Rentner:innen immer noch keine 300-Euro-Zahlung, obwohl auch sie häufig Einkommen knapp oberhalb des sozialrechtlichen Existenzminimums haben und viele Rentner:innen wegen weiterer Einkünfte kaum als bedürftig anzusehen sind.

treten dazwischen kaum Bürokratiekosten auf. Vor allem auch bei Steuern, die wie die auf Energie liegenden speziellen Verbrauchsteuern nur wenige Steuerpflichtige betreffen, kann von einem extrem geringen Vollzugaufwand ausgegangen werden. Insoweit ist verwunderlich, warum der Bund anstelle des umstrittenen Tankrabatts nicht auf Zeit ganz oder teilweise auf seine Energiesteuern verzichtet. Einmal abgesehen davon, dass ein kleiner Teil dieser Steuern der Rentenversicherung zusteht – was sich aber sicher unschwer kompensieren lässt –, wäre der Bürokratieaufwand einer Senkung dieser Steuern deutlich geringer als der des Tankrabatts, bei dem der Bund seine Steuerforderungen weiter eingetrieben, den Spritproduzenten/-händlern aber 15 bzw. 30 Cent pro Liter Diesel/Benzin überwiesen hat. Dadurch ließen sich zwar die Gaspreiserhöhungen nicht vollständig ausgleichen, aber es ließe sich ein sichtbarer Beitrag zur Preisstabilität bei den Energieträgern erreichen.

### Das Entlastungspaket im interföderalen Verteilungskampf

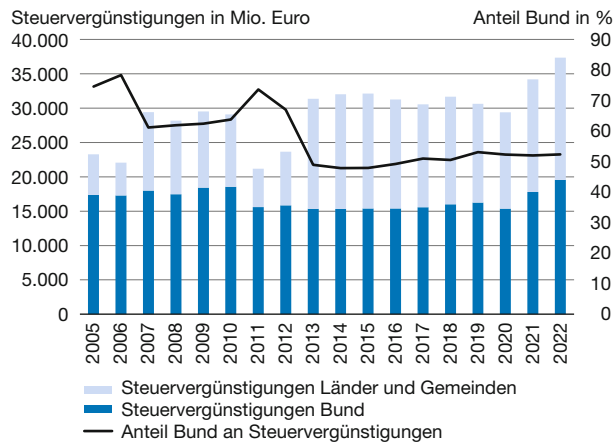
Die Mehrzahl der Maßnahmen der Entlastungspakete benötigt die Zustimmung des Bundesrats, insbesondere weil die fiskalischen Wirkungen nicht nur den Bundeshaushalt treffen. Auch diesbezüglich unterscheiden sich die verschiedenen Maßnahmen des Entlastungspakets. Die Zustimmung der Länderkammer ist bei Subventionen, Sozialtransfers und Steuervergünstigungen dann erforderlich, wenn eine Mitfinanzierung der Länder und Kommunen stattfinden soll oder wenn in die Organisations- und Verwaltungshoheit der Länder eingegriffen wird.

Bei den Entlastungspaketen trifft dies auf die meisten Maßnahmen zu, in besonderem Maße auf die Anhebung des Wohngelds, bei dem die Länder die Hälfte der Auszahlungen tragen, und auf die Anhebung des Grundfreibetrags sowie die Verschiebung des Tarifverlaufs bei der Einkommensteuer zur Kompensation von Inflationsgewinnen.<sup>2</sup> An den Steuerausfällen tragen Länder und Gemeinden sogar 57,5 %. Hier verlangen die Länder mehr Mitsprache, höchstwahrscheinlich auch eine Begrenzung der ihnen und ihren Kommunen entstehenden Lasten.

Ohnehin sank der Anteil des Bundes an den Steuerausfällen aus Steuervergünstigungen systematisch von noch fast 80 % im Jahr 2006 auf etwas über 50 % seit 2013. D.h., Länder und Gemeinden tragen mittlerweile fast die Hälfte der Belastungen aus den steuerlichen Ausnahmeverhalten (vgl. Abbildung 2). Insoweit sind die interföderalen Belastungen nicht nur im kurz- bis mittelfristi-

2 Nachdem die Gasumlage wohl vom Tisch ist, wird wahrscheinlich keine Umsatzsteuersenkung für Gas mehr benötigt.

**Abbildung 2**  
**Steuervergünstigungen und Finanzierungsanteil des Bundes 2005 bis 2021 (ohne Coronahilfen)**



Quelle: Subventionsberichte der Bundesregierung.

gen Kontext der aktuellen Krise und der Notwendigkeit der Konjunkturstabilisierung zu sehen, sondern auch und gerade unter dem Aspekt der langfristigen Stabilität der föderalen Finanzverfassung.

Hier ist unstrittig eine vertikale „Arbeitsteilung“ festzustellen, welche aber nicht mit den Einnahmekompetenzen korrespondiert. Der Bund, der fast die gesamte Steuergesetzgebung dominiert und sich als einzige Gebietskörperschaft ohne Zustimmung der Länder zusätzliche Steuern „genehmigen“ kann, hat – wie auch schon in den früheren Krisen – die größten Finanzierungsmöglichkeiten bei Krisenmaßnahmen, während Länder und Gemeinden für die Stabilität des Gesetzesvollzugs und die großen Leistungsbereiche Bildung und öffentliche Sicherheit zuständig sind, wofür sie die großen Personalkörper beschäftigen. Länder und Gemeinden verfügen allerdings nur über sehr begrenzte Möglichkeiten, sich Einnahmen für höhere Aufwendungen durch die Erhöhung von Steuern zu be-

schaffen. Vor allem dann, wenn es gelingen könnte, die Insolvenz von Stadtwerken wegen Zahlungsausfällen bei den explodierenden Gasrechnungen durch eine sogenannte Gaspreisbremse zu verhindern, könnte ein starker Beitrag zur Krisenbewältigung vor allem der Kommunen in Energiesparmaßnahmen bestehen, bei denen sie allerdings ihre Bürger:innen auch aus verschiedenen Komfortzonen herausholen müssen.

Auch konjunkturpolitisch kann es am Ende nur um die vertikale „Verteilung“ der noch einmal enormen Neuverschuldung gehen, da eine Steuerfinanzierung der Maßnahmen ausgeschlossen werden kann. Auch der Bundesfinanzminister wird kaum umhinkönnen, die Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse in Anspruch zu nehmen, vor allem, wenn in Kürze auch formal eine Rezession konstatiert werden muss. Der Zinsanstieg wird die finanziellen Folgen der Kreditfinanzierungen auch der vergangenen Krisen sukzessive in alle öffentlichen Haushalte tragen, die damit auch ihre Sonderfinanzierungen in das finanzpolitische Risikomanagement einstellen müssen. Es ist an der Zeit, aus den Erfahrungen der Krise heraus (wieder?) zu einer klareren Kompetenzteilung zwischen den Ebenen zu kommen, die auch eine auskömmliche und die Selbstverantwortung aller Gebietskörperschaften unterstützende Einnahmenverteilung einschließt. Das dürfte die beste Lösung für die Handlungsfähigkeit des Staates in kommenden Krisen sein.

## Literatur

- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2021), 28. Subventionsbericht des Bundes, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/28-subventionsbericht.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/28-subventionsbericht.html) (29. September 2022).
- Bundesregierung (2022), Pressekonferenz der Bundesregierung am 31. August, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/mediathek/pressekonferenz-nach-abschluss-der-klausur-2080706> (28. September 2022).
- Färber, G. und J. Wieland (2021), Rechtlich und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie, [https://www.klima-allianz.de/fileadmin/Machbarkeitsstudie\\_Klimaprämie\\_final.pdf](https://www.klima-allianz.de/fileadmin/Machbarkeitsstudie_Klimaprämie_final.pdf) (28. September 2022).
- O. V. (OLB) (2022), Verspätete Hilfe; Spiegel, Nr. 39 vom 24. September.

## Title: Tax Cuts or Direct Transfers?

**Abstract:** The article discusses financial aid and tax exemptions as means to fight against the economic distortions of the current energy crisis. Recent experiences have included not only general stabilisation instruments but also those compensating energy price increases for low-income households and preventing unemployment by helping companies to maintain their workforce during the crisis. The article discusses the efficiency, administrative burden and intergovernmental financial relations of the instruments.