

Boss, Alfred

**Article — Published Version**

## Entwicklung der Staatsfinanzen und Handlungsbedarf der Politik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Boss, Alfred (2009) : Entwicklung der Staatsfinanzen und Handlungsbedarf der Politik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 89, Iss. 9, pp. 571-575, <https://doi.org/10.1007/s10273-009-0972-1>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/28748>

**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.*

# Sanierung der Staatsfinanzen in mittelfristiger Perspektive

*Nach der Bundestagswahl im September wird die künftige Bundesregierung einen Plan entwickeln müssen, wie sie die durch die Maßnahmen zur Krisenbewältigung angewachsene Staatsverschuldung abbaut. Viele Ökonomen sind der Meinung, dass eine Erhöhung der Mehrwertsteuer dafür am besten geeignet sei: Sie erbringt ein hohes Steueraufkommen und schadet dem langfristigen Wachstum am wenigsten. Allerdings gibt es auch eine Fülle von weiteren Vorschlägen wie beispielsweise die Einführung einer Lastenausgleichsabgabe.*

Alfred Boss

## Entwicklung der Staatsfinanzen und Handlungsbedarf der Politik

Nach gängigen Prognosen wird die deutsche Wirtschaft die Rezession Ende 2010 überwinden, die Kapazitätsauslastung wird dann wieder steigen. Danach wird sie – um Konjunkturschwankungen bereinigt – langsamer als vor der Rezession expandieren. Die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute haben im April 2009 prognostiziert, dass das reale Bruttoinlandsprodukt nach einem Rückgang um 6% im Jahr 2009 und nach einer nochmaligen (geringen) Abnahme im Jahr 2010 zwar wieder deutlich steigen, im Jahr 2013 aber nur das Niveau des Jahres 2008 erreichen wird.<sup>1</sup> Auch nach der Zielprojektion der Bundesregierung vom April 2009 wird das reale Bruttoinlandsprodukt – bei einem günstigeren Verlauf im Jahr 2010 und einem flacheren Anstieg in den Jahren danach – 2013 etwa so groß sein wie 2008.<sup>2</sup> Für das nominale Bruttoinlandsprodukt erwarten sowohl die Forschungsinstitute als auch die

Bundesregierung einen Anstieg um 1,1% je Jahr.

### Gründe für ein verlangsamtes Wirtschaftswachstum

Als Gründe für das im Vergleich zum Zeitraum 2000 bis 2008 geringe Wachstum im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2013 werden u.a. erhöhte Kapitalkosten der Unternehmen als Folge der Finanzkrise, negative Effekte der Rezession auf die internationale Arbeitsteilung (u.a. wegen protektionistischer Maßnahmen verschiedener Länder) sowie Unsicherheit über die künftige Geld- und Finanzpolitik angeführt.

Kapital wird wohl dauerhaft, mindestens aber für einige Jahre teurer sein als vor Ausbruch der Finanzkrise, weil sich die Risikoeinschätzung der Marktteilnehmer nachhaltig verändert hat. Dies beeinträchtigt die Rentabilität von Investitionsprojekten und dämpft die Investitionstätigkeit. Die tiefe Rezession und der damit einhergehende Einbruch des Welthandels haben protektionistischen Tendenzen Auftrieb gegeben. So hat Russland die Ein-

fuhrzölle auf Stahl- und Eisenprodukte sowie Kraftfahrzeuge erhöht; auch Indien, die Türkei, Argentinien, Brasilien und Ecuador haben Zölle angehoben. Die USA und die EU haben die Agrarsubventionen erhöht. Auch die nichttarifären Handelshemmnisse sind zahlreicher geworden. Offen ist, wie die Geld- und die Finanzpolitik in den Industrieländern, aber auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern nach Überwindung der Rezession ausgestaltet werden. Was die Geldpolitik betrifft, so ist unklar, ob die weltweit massiv expansive Ausrichtung rechtzeitig korrigiert wird mit der Folge, dass die Inflationsraten die aus der Periode der „great moderation“ gewohnten Raten nicht übersteigen, wenn die Rezession überwunden sein wird. Die Budgetdefizite und die öffentlichen Schulden könnten in vielen Ländern (insbesondere in den USA und in Großbritannien) mittelfristig hoch bleiben; Wachstum und Beschäftigung würden dadurch beeinträchtigt.

<sup>1</sup> Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Im Sog der Weltrezession, April 2009.

<sup>2</sup> Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2010, S. 82-86.

### Deutlich zunehmende Ausgaben des Staates

Die Perspektiven der Staatsfinanzen erscheinen für Deutschland sehr ungünstig, wenn der Kurs der Finanzpolitik nicht korrigiert wird. Das Steueraufkommen wird nach Einschätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ im Jahr 2013 um nur 14 Mrd. Euro höher als im Jahr 2008 sein. Es wird in den Jahren 2009 und 2010 rezessionsbedingt, infolge der zahlreichen Maßnahmen zur Konjunkturstimulierung und aufgrund der Reaktionen der Finanzpolitik auf zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts (Korrektur der Regel zur Entfernungspauschale, Ausweitung des Sonderausgabenabzugs von Prämien bzw. Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung) um insgesamt 51 Mrd. Euro sinken. Danach wird es sich erholen, begünstigt von heimlichen Steuererhöhungen. Auch das Beitragsaufkommen der Sozialversicherung wird angesichts einer Beschäftigtenzahl, die im Jahr 2013 geringer als im Jahr 2008 sein dürfte, und eines Lohnanstiegs, der im Zeitraum 2008 bis 2013 auf jahresdurchschnittlich 1,7% geschätzt wird, wenig steigen. Die gesamten Einnahmen des Staates werden unter diesen Umständen mittelfristig verhalten expandieren.

Dagegen werden die Ausgaben des Staates im Zeitraum 2008 bis 2013 deutlich zunehmen. In den Jahren 2009 und 2010 steigen sie – auch wegen zahlreicher Maßnahmen zur Stimulierung der Konjunktur – stark. Danach wird sich die Zunahme wohl abflachen. Dies gilt insbesondere für die Personalausgaben und die Bauinvestitionen. Die Löhne im öffentlichen Dienst dürften – nach einem nochmals kräftigen Anstieg im Jahr 2009 und einer merklich abgeschwächten Zunahme im Jahr 2010 – in den Jahren 2010 bis 2013 kaum noch

angehoben werden; der Personalbestand wird wohl etwas reduziert werden. Die öffentlichen Investitionen werden in den Jahren 2009 und 2010 stark ausgeweitet werden, dann aber mit dem Auslaufen des Konjunkturprogramms tendenziell sinken.

Die staatlichen Transfers an private Haushalte steigen in den Jahren 2009 und 2010 rezessionsbedingt, aber auch infolge finanzpolitischer Stimulierungsmaßnahmen sehr kräftig. Das Kindergeld wurde zu Jahresbeginn erhöht. Die Altersrenten wurden zur Jahresmitte 2009 um 2,6% – und damit so stark wie seit Jahren nicht – angehoben. Die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld, das Kurzarbeitergeld, das Insolvenzgeld und

das Arbeitslosengeld II nehmen im Jahr 2009 im Gefolge der scharfen Rezession massiv zu; sie werden im Jahr 2010 weiter steigen. In den Jahren nach 2010 dürften die staatlichen Sozialleistungen insgesamt – bei nur leicht rückläufiger Arbeitslosigkeit – kaum abnehmen. Die Zinsen auf öffentliche Schulden werden steigen und dann hoch bleiben. Zum einen ist mindestens für die Jahre 2009 und 2010 mit einer sehr hohen Neuverschuldung des Staates zu rechnen. Zum anderen werden die Zinssätze im gesamten Laufzeitspektrum wohl zunehmen, wenn sich die Weltkonjunktur von der Rezession erholt und die Budgetdefizite weltweit groß sind.

### Mittelfristig hohe Budgetdefizite

Bei gegebener Finanzpolitik dürfte das Budgetdefizit des Staates zwar nach der Überwindung der Rezession abnehmen, es wird aber im Jahr 2013 angesichts des schwachen wirtschaftlichen Wachstums – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – wohl mehr als 3% betragen. Die öffentlichen Schulden dürften sich Ende 2010 im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt auf fast 80% belaufen. Danach werden sie wohl nicht sinken. Dabei spielt eine Rolle, dass die Maßnahmen zur Bankensanierung (wie z.B. die Übernahme toxischer Wertpapiere) die Verschuldung auch nach 2010 tendenziell erhöhen werden.

Bund, Länder und Gemeinden insgesamt, deren Neuverschuldung in den Jahren 2009 und 2010 auch rezessionsbedingt kräftig steigt, werden in den Jahren 2012 und 2013 im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt wohl ein Defizit in Höhe von 3% aufweisen, nach 2½% im Jahr 2009. Für die Sozialversicherung insgesamt ist bei unveränderten Beitragssätzen mittelfristig eine Änderung des Defizits nicht zu erwarten; im Verhältnis

Die Autoren des Zeitgesprächs:

*Dr. Alfred Boss, 63, ist Mitglied des Forschungsbereichs „Reform der Wohlfahrtsgesellschaft“ und des Prognose-Zentrums im Institut für Weltwirtschaft in Kiel.*

*Prof. Dr. Clemens Fuest, 41, ist Forschungsdirektor des Oxford University Centre for Business Taxation.*

*Prof. Dr. Berthold Wigger, 43, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie.*

*Prof. Dr. Ulrich Blum, 56, ist Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle.*

*Dr. Ekkehart Wilk, 64, ist in der Politikberatung tätig. Er war Mitarbeiter im Bundesfinanzministerium und Mitglied der Hauptgeschäftsführung eines Verbandes.*

zum Bruttoinlandsprodukt ist mit einem halben Prozent zu rechnen.

Dabei sind für die einzelnen Zweige der Sozialversicherung sehr unterschiedliche Entwicklungen wahrscheinlich. Das Budgetdefizit der gesetzlichen Rentenversicherung wird wohl nach 2010 sukzessive abnehmen, weil die Altersrenten – nach den massiven Eingriffen in die Rentenformel im April 2008 und im April 2009 – kaum angehoben werden. Die Gesetzliche Krankenversicherung wird mittelfristig unter Status-quo-Bedingungen Defizite aufweisen, obwohl der Bund immer höhere Zuschüsse zahlt; hier schlägt sich die Beitragssatzsenkung nieder, die zur Stimulierung der Konjunktur zur Jahresmitte 2009 in Kraft getreten ist. Die Bundesagentur für Arbeit hat mittelfristig mit großen Defiziten zu rechnen. Ihre Rücklage (Ende 2008: 16,7 Mrd. Euro) dürfte Ende 2009 weitgehend aufgebraucht sein. Der Bund wird im Jahr 2010 – wie bei der Gesetzlichen Krankenversicherung – mit einem Darlehen aushelfen. Es ist unklar, ob die Darlehen zurückgezahlt werden. Je nach politischer Entscheidung nach der Bundestagswahl stellen sich die Finanzlage des Bundes und die der Kranken- und der Arbeitslosenversicherung – mit umgekehrten Vorzeichen – unterschiedlich dar.

### **Hohe Verschuldung: Intergenerative Umverteilung und Zinsanstieg**

Wenn der Staat gegebene Ausgaben durch Verschuldung statt durch Steuern finanziert, so hat dies Wirkungen, die davon abhängen, inwieweit die privaten Ersparnisse steigen und die gesamtwirtschaftliche Ersparnis sich verändert. Nehmen die privaten Ersparnisse im Ausmaß der staatlichen Kreditaufnahme zu, so dass sich die gesamtwirtschaftliche Ersparnis nicht ändert, so entste-

hen keine Effekte („Ricardianische Äquivalenz“). Nehmen die privaten Ersparnisse zu, wenngleich nicht im Ausmaß der öffentlichen Verschuldung, so müssen, damit bei gesunkener gesamtwirtschaftlicher Ersparnis die Gleichgewichtsbedingung für den Kapitalmarkt erfüllt ist, die privaten Investitionen und/oder die Nettokapitalexporte sinken. In diesem Fall ist es für die Auswirkungen, insbesondere für die intergenerativen Umverteilungseffekte, bedeutsam, ob der langfristige Nominalzins größer oder kleiner als die Veränderungsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts ist. Ist der Zins kleiner, so lässt sich ein „Ponzi-Spiel“ in dem Sinne spielen, dass die künftig anfallenden Zinsen sowie die Tilgung der Schulden durch die Aufnahme neuer Schulden finanziert werden. Im anderen Fall führt die Kreditfinanzierung der öffentlichen Ausgaben zu einer Umverteilung zu Lasten künftiger Generationen.

Wenn – wie jedenfalls in Deutschland und in vielen anderen europäischen Ländern – die Finanzierung öffentlicher Ausgaben nicht irrelevant für deren Effekte ist, wenn also „Ricardo-Äquivalenz“ nicht herrscht, und der Nominalzins die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts übersteigt, dann führt Staatsverschuldung zu einem geringeren Einkommen in der Zukunft und somit zu einer intergenerativen Umverteilung. Eine Verschuldung des Staates belastet also die Bürger. Die Belastung entsteht dadurch, dass jeder Kreditaufnahme ein Schuldendienst in der Zukunft gegenübersteht; die Finanzierung öffentlicher Ausgaben durch Verschuldung stellt nur eine zeitliche Verschiebung der Steuerbelastung auf nachfolgende Peri-

oden dar.<sup>3</sup> Hinzu kommt, dass der Realzins steigt und damit private Investitionen verdrängt werden. Statt der Investitionen können die Nettokapitalexporte abnehmen; dies ist umso mehr der Fall, je kleiner eine Volkswirtschaft ist mit der Folge, dass sich der Weltmarktzins durch die Verschuldung nicht oder nur wenig ändert.

Bleiben – wie zu erwarten – die Budgetdefizite vieler Länder nach der Überwindung der Rezession über dem Niveau, das vor der Rezession bestand, so werden die Zinsen weltweit höher als zuvor sein. Wenn – wie ebenfalls zu erwarten – die Risikoprämie, die private Schuldner zu tragen haben, als Folge der Finanzkrise höher als vor der Rezession ist, dann fallen die Kapitalkosten für die Privaten noch größer aus, als es ohnehin zu erwarten ist. Es ist zwar möglich, dass die private Ersparnis weltweit – und zwar vor allem in den USA – dauerhaft größer als vor der Rezession sein wird, so dass unter sonst gleichen Umständen – insbesondere einer nach wie vor hohen gesamtwirtschaftlichen Ersparnis in China – der weltweit erhöhten Kapitalnachfrage der Staaten ein erhöhtes Kapitalangebot gegenübersteht und der Anstieg des Realzinses in der Welt gedämpft wird oder gar unterbleibt; ein großer dämpfender Effekt auf das Zinsniveau ist aber eher unwahrscheinlich.

### **Kürzung der öffentlichen Ausgaben erforderlich**

Die Finanzpolitik sollte das strukturelle Budgetdefizit nach der Überwindung der Rezession, also ab dem Jahr 2011, reduzieren. Wenn die Wachstumskräfte durch die Haushaltskonsolidierung nicht geschwächt werden sollen, darf

<sup>3</sup> Die langfristige Belastung durch die Staats-schuld bestimmt sich aus der bestehenden Verschuldungsquote und der langfristigen Differenz zwischen Zins und Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts.

die Belastung durch Steuern und Sozialabgaben nicht steigen, auch nicht durch heimliche Erhöhungen der Einkommensteuer. Vielmehr muss dann die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte über die Ausgabenseite erfolgen. Da der Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts mittelfristig wohl niedrig sein wird, dürfen die Staatsausgaben nur sehr moderat oder gar nicht ausgeweitet werden, wenn das Budget des Staates mittelfristig ausgeglichen werden soll.

Dies bedeutet nicht, dass jene öffentlichen Ausgaben gekürzt werden sollen, die dem Wachstum förderlich sind. Die Investitionen in die Infrastruktur, die im Rahmen der Konjunkturpakete ausgeweitet wurden, sollten dauerhaft hoch bleiben. Ausgabenkürzungen sind dagegen vor allem bei den Finanzhilfen des Staates angebracht. Auch Steuerergünstigungen sollten reduziert werden.<sup>4</sup> Die Subventionen, die sich im Jahr 2009 vermutlich auf insgesamt reichlich 140 Mrd. Euro belaufen, sollten mittelfristig abgebaut werden.<sup>5</sup> Beispielsweise könnten sie im Zeitraum 2011 bis 2015 jeweils um 20% reduziert werden. Erwägenswert ist es darüber hinaus, die Löhne im öffentlichen Dienst in einigen Jahren nach der Rezession nicht anzuheben. Eine Lohnpause in den Jahren 2011, 2012 und 2013 brächte im Jahr 2013 Minderausgaben in Höhe von rund 10 Mrd. Euro, wenn alternativ mit einem Anstieg der Löhne im öffentlichen Dienst um jahresdurchschnittlich 2% zu rechnen ist. Über diesen budgetären Effekt hinaus würde eine Lohnpause auf die Tariflohnentwicklung

im privaten Sektor ausstrahlen und zu mehr Beschäftigung beitragen und so alle öffentlichen Haushalte entlasten.

Wenn das strukturelle Defizit Deutschlands verringert wird, dann fällt der Zinsanstieg weltweit tendenziell geringer aus als andernfalls. Folgen andere Länder einer solchen deutschen Politik, so sind größere dämpfende Effekte zu erwarten. Wenn alle betroffenen Länder ihre öffentlichen Haushalte grundlegend sanieren, dann bleiben die Zinsen – unter sonst gleichen Bedingungen – auf ihrem früheren Niveau. Die Investitionstätigkeit wird nicht beeinträchtigt. Die Belastung der öffentlichen Haushalte Deutschlands durch die Zinsen auf öffentliche Schulden ist aus zwei Gründen niedriger als sonst. Der Zinsanstieg ist kleiner, die Schulden sind geringer.

Der Stabilitäts- und Wachstumsvertrag sieht vor, dass das strukturelle Defizit gesenkt wird. Zudem wurde für Deutschland eine Schuldenbremse beschlossen, nach der eine Neuverschuldung in normalen Zeiten nicht oder nur in sehr geringem Umfang möglich ist. Die Schuldenbremse ist zwar im Prinzip ein sinnvolles Instrument der Politik. Sie ist aber noch keine Garantie für eine gute Finanzpolitik, also eine Politik, die Wachstum und Beschäftigung fördert. Denn ein Budgetausgleich lässt sich auch dadurch erreichen, dass die Steuern erhöht und/oder die Sozialbeiträge angehoben werden.

#### **Steuersenkung ausgeschlossen?**

Selbst deutliche Steuersatzsenkungen nach der Bundestagswahl sind nicht ausgeschlossen. Nennenswerte Senkungen der Einkommensteuersätze und/oder die Abschaffung des Solidaritätszuschlags z.B. setzen aber umso höhere Kürzungen der öffentlichen Ausgaben voraus. Allerdings

ist ein gewisses Maß an Selbstfinanzierung dadurch zu erwarten, dass die Leistungs- und die Investitionsanreize gestärkt werden. Auch sind die Ausgaben des Staates nicht völlig unabhängig von den Einnahmen des Staates; infolge von Steuerensenkungen absehbare Defizite fördern tendenziell die Ausgaben disziplin. Auch dies bedingt in gewissem Maße eine Selbstfinanzierung. Reduktionen der Steuersätze sind demnach möglich, ohne dass die Ausgaben entsprechend dem – statisch errechneten – Volumen der Steuerensenkung verringert werden müssen. Die Ausgabenkürzungen dürfen aber nicht deutlich hinter dem Volumen der Steuerensenkungen zurückbleiben.

#### **Steuererhöhung als zweitbeste Option**

Gelingt es der Politik nicht, einen deutlichen Sparkurs für einige Jahre durchzuhalten, sind Steuererhöhungen unvermeidlich, wenn negative Effekte auf Wachstum und Beschäftigung vermieden werden sollen. Eine Finanzierung gegebener Ausgaben durch Verschuldung statt durch Steuern mindert bei den für Deutschland typischen Bedingungen (Nicht-Neutralität der Verschuldung, Zinssatz größer als die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts) das künftige Einkommen je Einwohner und führt insofern zu einer Umverteilung zu Lasten künftiger Generationen.

Wenn Steuern erhöht werden sollen, dann sollte die Mehrwertsteuer angehoben werden. Sie schwächt die Leistungs- und Investitionsanreize weniger als die Einkommensteuer. Zudem sollte aufkommensneutral ein einheitlicher Mehrwertsteuersatz eingeführt werden. Eine Differenzierung der Steuersätze hat keine effizienztheoretische (ökonomische) Begründung. Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht lässt sich sogar z.B.

<sup>4</sup> Werden Steuerergünstigungen eingeschränkt, dann steigen die Einnahmen des Staates; die Ausgaben ändern sich nicht. Wirkungsanalytisch sind Steuerergünstigungen und Finanzhilfen identisch.

<sup>5</sup> Vgl. A. Boss, A. Rosenschon: Der Kieler Subventionsbericht: eine Aktualisierung, in: Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 542/453, Mai 2008.

ein erhöhter Satz für Nahrungsmittel begründen, weil die Nachfrage relativ wenig elastisch ist; umgekehrt wäre bei elastischer Nachfrage nach einem Produkt ein niedriger Satz angebracht. Allerdings fehlt eine ausreichende empirische Basis für das, was als Ramsey-Regel (inverse Elastizitätsregel) aus der Optimalsteuertheorie formal ableitbar ist. Eine Differenzierung des Steuersatzes ist auch verteilungspolitisch problematisch. Es ist nicht einzusehen, warum alle Bürger sub-

ventioniert z.B. Brötchen oder Zeitungen kaufen sollen. Ein einheitlicher Satz, der zwischen 10 und 11% läge, wäre aus diesen Gründen besser als das jetzige System. Käme es dazu, so wäre im Übrigen ein Beitrag zur Steuervereinfachung geleistet.

#### **Entscheidungen nach der Wahl?**

Es ist unklar, wie der Kurs der Finanzpolitik für die nächsten Jahre aussehen wird. Die Parteiprogramme sind, was die Steuer-

politik betrifft, sehr verschieden. Sie sind, im Hinblick auf die Finanzierung konkreter Entlastungen, sehr vage, teilweise unseriös. Es ist sehr riskant, in größerem Ausmaß darauf zu vertrauen, dass sich Steuersatzsenkungen selbst finanzieren. Vermutlich werden die alten oder die neuen Regierungsparteien die Finanzlage des Staates nach der Bundestagswahl realistischer sehen und wenigstens einige Entscheidungen treffen, die in die richtige Richtung gehen.

---

Clemens Fuest

## Perspektiven für die Konsolidierung der Staatsfinanzen in Deutschland

---

**D**urch die Finanzkrise haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Finanzpolitik dramatisch verändert. Im Sommer 2008 erschien es noch möglich, die Neuverschuldung von Bund und Ländern zumindest für einige Jahre auf Null zu senken oder sogar Überschüsse zu erzielen und Schulden zu tilgen. Heute ist klar, dass die öffentlichen Defizite infolge der Wirtschaftskrise im Jahr 2009 ein Rekordniveau erreichen werden. Wie es in den nächsten Jahren weitergeht, darüber besteht hohe Unsicherheit.

#### **Entscheidend ist die Wachstumsentwicklung**

Verschiedene Szenarien sind denkbar. Eine schnelle Erholung mit einer Belebung der Wirtschaft zum Jahresende und einer sehr hohen Wachstumsrate im Jahr 2010, die den Einbruch des Jahres 2009 ausgleicht, würde bedeuten, dass die Konsolidierung der Staatsfinanzen, also die Rückkehr zu mehr oder weniger ausgeglichenen öffentli-

chen Budgets, automatisch erfolgen würde, ohne dass die Politik handeln muss. Das wäre erfreulich, aber sehr realistisch erscheint dieses Szenario derzeit nicht. Dem entgegengesetzt wäre das extrem pessimistische Szenario einer Fortsetzung oder gar einer Vertiefung der Wirtschaftskrise. Auch dafür spricht derzeit glücklicherweise wenig. Die aktuelle Entwicklung der konjunkturellen Frühindikatoren und die vorliegenden Prognosen sprechen eher dafür, dass es im Jahr 2010 sowohl in Deutschland als auch in anderen Ländern zu einer zögerlichen wirtschaftlichen Erholung kommen wird. Diese Prognosen sind allerdings mit hoher Unsicherheit behaftet – unklar ist vor allem, ob und in welchem Umfang die nach wie vor labile Verfassung des Bankensektors die Wirtschaftsentwicklung beeinflussen wird.

Die derzeitige Finanzplanung der Bundesregierung beruht auf der Annahme, dass nach einem scharfen Einbruch der Wirtschaftsleistung 2009 im nächsten Jahr eine

nominale Wachstumsrate von 1,2% erreicht wird, die dann in den Folgejahren auf 3,75% ansteigt. Wenn man von einer durchschnittlichen Inflationsrate von 2% ausgeht, würde das einer eher schleppenden wirtschaftlichen Erholung entsprechen, mit realen Wachstumsraten ab 2011 zwischen 1% und 2%. Die Staatsausgaben sollen im Jahr 2010 noch einmal ansteigen, danach aber jährlich um nominal knapp 2% sinken. Wenn das so eintritt, würde die Nettoneuverschuldung des Staates nach einem Anstieg auf 113 Mrd. Euro im Jahr 2009 und 133 Mrd. Euro im Jahr 2010 in den Folgejahren langsam sinken, im Jahr 2013 aber immer noch bei rund 70 Mrd. Euro und damit etwa 3% des Bruttoinlandsproduktes liegen. Davon würden 48 Mrd. Euro auf den Bund entfallen. Die gerade reformierten Regeln des Grundgesetzes zur Begrenzung der Staatsverschuldung lassen durchaus Spielräume für eine gewisse Verschuldung, aber Defizite in diesem Umfang wären bei Anwendung der neuen Verschul-

dungsregeln in einer konjunkturellen Normalsituation nicht zulässig. Das Bundesfinanzministerium hat den Konsolidierungsbedarf, also den Bedarf an Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen, allein für das Jahr 2013 für den Bund auf voraussichtlich 18,5 Mrd. Euro geschätzt. In den Folgejahren wächst dieser Betrag weiter an. Prinzipiell bestehen drei Möglichkeiten, mit diesem Defizit umzugehen: erstens eine höhere Verschuldung, zweitens eine Senkung der Ausgaben und drittens Steuererhöhungen.

### Höhere Verschuldung?

Mehr Staatsverschuldung in Kauf zu nehmen, würde bedeuten, dass die neuen grundgesetzlichen Regeln zur Schuldenbegrenzung bereits wenige Monate nach ihrer Verabschiedung aufgeweicht werden müssten. Für eine höhere Verschuldung lässt sich das Argument anführen, dass es sich bei der aktuellen Finanzkrise um ein Ereignis handelt, das extrem selten auftritt, so dass es gerechtfertigt erscheint, die dadurch entstandenen Lasten über mehrere Generationen zu verteilen, künftige Generationen also zu beteiligen, indem man ihnen höhere Staatsschulden hinterlässt. Neben diesen Gerechtigkeitserwägungen sind Effizienzargumente zu berücksichtigen. Es wäre ineffizient, zur Eindämmung der Verschuldung Steuern drastisch zu erhöhen oder öffentliche Leistungen massiv zu kürzen, wenn durch Inkaufnahme einer höheren Verschuldung eine Glättung der Steuern und Ausgaben im Zeitablauf zu erreichen wäre.

Diese Argumente sind jedoch im Kontext der gesamten bestehenden Lastenverteilung zwischen den Generationen zu sehen. Ein wichtiger Grund dafür, die grundgesetzlichen Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung zu verschärfen, bestand gerade darin, dass künftige Generationen wegen der

vorhandenen Staatsverschuldung und wegen der impliziten Verschuldung in den Sozialversicherungssystemen bereits sehr hohe Lasten tragen müssen. Selbst wenn die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten werden, müssen künftige Generationen voraussichtlich eher mit steigenden Steuern und Abgaben rechnen, und es besteht kaum die Gefahr, dass ihnen so geringe Lasten hinterlassen werden, dass die künftigen Steuerlasten sinken und die Generationengerechtigkeit in Frage steht.

Wenn man sich in der aktuellen Lage gegen die Aufweichung der Schuldenschranke und eine Ausdehnung der Staatsverschuldung über das bereits erfolgte Ausmaß ausspricht, dann ist das keineswegs Ausdruck eines sturen Festhaltens an der neuen Verschuldungsgrenze ohne Rücksicht auf die veränderten wirtschaftlichen Bedingungen. Es geht eher darum, eine ohnehin bereits sehr hohe Belastung künftiger Generationen nicht noch weiter ansteigen zu lassen, einen sprunghaften Anstieg der Steuerlasten in der Zukunft zu vermeiden und die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates zu bewahren.

### Ausgabenkürzungen

Der zweite Ansatzpunkt zur Konsolidierung der Staatsfinanzen liegt in Ausgabenkürzungen oder zumindest einer Begrenzung des Anstiegs der Ausgaben. In diesem Bereich gibt es erhebliche Spielräume, und eine Konsolidierungsstrategie ohne massive Anstrengungen zur Begrenzung der öffentlichen Ausgaben hat keine Aussicht auf Erfolg. Es stellt sich weniger die Frage, ob Ausgabenkürzungen erforderlich sind. Vielmehr geht es darum, ob Maßnahmen auf der Ausgabenseite des öffentlichen Budgets ausreichen. Um das zu beurteilen, ist es hilfreich, noch einmal einen Blick auf die Finanzplanung der Bun-

desregierung zu werfen. Geplant ist, dass die Staatsausgaben nach dem deutlichen Anstieg im Jahr 2009 auch 2010 noch einmal ansteigen, unter anderem durch die Konjunkturprogramme. In den Jahren danach sollen sie aber nominal um etwa 2% pro Jahr sinken. Das allein erfordert schon erhebliche Ausgabendisziplin.

Natürlich steht es der nächsten Regierung frei, die Ausgaben stärker zu kürzen. Es stellt sich aber die Frage, an welchen Stellen Kürzungen möglich sind. Bei den Subventionen, die üblicherweise zuerst als Kürzungskandidaten angeführt werden, ist in den letzten Jahren vieles abgebaut worden. Es sind zwar auch neue Subventionen eingeführt worden, vor allem im Umweltbereich. Diese Subventionen sind vielfach schlecht begründet, aber Kürzungen in diesem Bereich sind unpopulär. Ob die Politik hier die Kraft hat, einzuschreiten, erscheint zweifelhaft. In anderen Bereichen, beispielsweise in Bildung und Forschung, werden allenthalben größere Budgets gefordert, und das wohl mit besserer Begründung. Den weitaus größten Posten im Staatshaushalt machen die Sozialausgaben aus. Hier wäre es ebenfalls möglich, Ausgaben zu kürzen, aber die aktuellen finanzpolitischen Entscheidungen in der Rentenpolitik und im Gesundheitswesen weisen in die entgegengesetzte Richtung. Insgesamt sind Ausgabenkürzungen ein unverzichtbarer Bestandteil der Finanzpolitik der nächsten Jahre. Angesichts der insgesamt stark gesunkenen Wirtschaftsleistung erscheint es nicht nur fair, sondern dringend notwendig, auch Rentner und Empfänger von Sozialtransfers an den Kürzungen zu beteiligen. Gleichwohl ist es fraglich, ob die Kürzungen so weit gehen werden, dass auf Steuererhöhungen verzichtet werden kann.

### Erhöhungen von Steuern und Abgaben?

Wenn Steuererhöhungen zur Konsolidierung des Staatshaushalts erforderlich sind, stellt sich die Frage, auf welche Steuern zurückgegriffen werden soll. Bei der Auswahl der zu erhöhenden Steuern muss entschieden werden, welches Gewicht einerseits verteilungspolitischen und andererseits wachstumspolitischen Erwägungen zukommen soll. Wenn das Ziel darin besteht, hohe Einkommen stärker zu belasten und niedrigere Einkommen zu verschonen, wäre eine Erhöhung der Einkommensteuer der richtige Weg. In der aktuellen wirtschaftlichen Lage Deutschlands spricht allerdings einiges dafür, die Wachstumsorientierung der Steuerpolitik in den Vordergrund zu stellen. Aus dieser Perspektive sollten Steuern gewählt werden, die Wirtschaftswachstum und Beschäftigung möglichst wenig beeinträchtigen. Die Wachstumswirkungen unterschiedlicher Steuern sind in der finanzwissenschaftlichen Forschung eingehend untersucht worden. Dabei schneiden Einkommensteuern nicht sonderlich gut ab. So kommt beispielsweise die OECD in einer neueren Untersuchung über die Wachstumswirkungen des Steuersystems zu dem folgenden Ergebnis: Konsumsteuern wie die Umsatzsteuer und Steuern auf immobiles Vermögen wie etwa Grundsteuern haben deutlich geringere negative Wachstumseffekte als Einkommensteuern. Steuern auf Unternehmensgewinne sind besonders wachstumsfeindlich. Das spricht dafür, bei anstehenden Steuererhöhungen eher zur Umsatzsteuer als zur Einkommensteuer zu greifen.

Der wohl wichtigste Unterschied zwischen Einkommensteuern einerseits und Konsumsteuern wie etwa der Umsatzsteuer andererseits

besteht in der Auswirkung auf die Position des handelnden Landes im internationalen Standortwettbewerb. Höhere Einkommensteuern oder auch Sozialversicherungsbeiträge in Deutschland verteuern die Arbeitskosten im Vergleich zum Ausland und reduzieren so die internationale Wettbewerbsfähigkeit inländischer Unternehmen und vor allem inländischer Arbeitsplätze. Konsumsteuern wirken anders, weil sie nach dem Bestimmungslandprinzip erhoben werden: Eine höhere Umsatzsteuer belastet die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen nicht oder zumindest weit weniger. Denn ausländische Unternehmen, die den deutschen Markt beliefern, zahlen ebenfalls die höhere deutsche Umsatzsteuer, und Exporte deutscher Unternehmen ins Ausland sind von der deutschen Umsatzsteuer befreit. Negative Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit inländischer Produktion ergeben sich nur dort, wo Konsumenten international mobil sind, also beispielsweise in der Tourismusbranche, oder in umsatzsteuerbefreiten Branchen, bei denen Zwischenprodukte mit der Steuer belastet sind. Mittelfristig kann es auch dazu kommen, dass die durch die Umsatzsteuer ausgelösten Preissteigerungen zu höheren Lohnabschlüssen führen. Da die Umsatzsteuer aber eine sehr breite Bemessungsgrundlage hat, wird dies die Vorteile gegenüber der Einkommensteuer oder Sozialversicherungsbeiträgen nicht neutralisieren.

Aber auch ohne internationalen Wettbewerb hat die Umsatzsteuer gegenüber der Einkommensteuer Vorteile, was die Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung angeht. Die Einkommensteuer hemmt Investitionen, weil sie Investitionserträge belastet. Die Umsatzsteuer vermeidet dies, denn die beim Erwerb von Investitionsgütern gezahl-

te Umsatzsteuer wird den Unternehmen erstattet.

Den besseren Wachstumswirkungen der Konsumsteuern steht allerdings der Nachteil gegenüber, dass die individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerzahler nicht berücksichtigt werden kann. Verteilungspolitische Anliegen können nur sehr holzschnittartig in der Form verfolgt werden, dass ein ermäßigter Umsatzsteuersatz oder eine Steuerbefreiung bei den Gütern gewährt wird, die im Budget von Haushalten mit niedrigem Einkommen großes Gewicht haben. Beispiele sind der ermäßigte Steuersatz für Lebensmittel oder Umsatzsteuerbefreiungen für Gesundheitsleistungen.

Relevant für die Verteilungswirkungen ist außerdem, dass eine Erhöhung der Umsatzsteuer auch diejenigen belastet, die ganz oder teilweise von Einkommen leben, die nicht der Einkommensteuer unterliegen, beispielsweise Bezieher von Sozialtransfers oder bestimmten Altersrenten. Belastet werden allerdings auch Menschen, die von Vermögen leben, das in der Vergangenheit gebildet worden ist. Sofern man verhindern will, dass Transferempfänger mit sehr niedrigem Einkommen betroffen sind, können einzelne Transfers angepasst werden.

Neben der Umsatzsteuer sind auch bei Steuern auf Grundvermögen vergleichsweise geringe negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum zu befürchten. Insofern stellt sich die Frage, ob die Grundsteuern in Deutschland einen größeren Beitrag zum Steueraufkommen leisten könnten. Sicherlich müsste eine Reform der Grundsteuern in den Kontext einer Reform der Gemeindefinanzen gestellt werden, was das Vorhaben wegen der großen Zahl an Beteiligten nicht einfacher macht. Gleichwohl spricht ei-

niges für einen Ausbau der Grundsteuer. Erstens ist die Grundsteuer als Gemeindesteuer besser geeignet als die Gewerbesteuer, denn das Aufkommen ist stetiger und es besteht ein klarer Zusammenhang zwischen den Einwohnern einer Gemeinde und den kommunalen Leistungen. Zweitens sind die negativen Auswirkungen der Grundsteuer auf Wachstum und Beschäftigung geringer. Drittens ist das Grundsteueraufkommen in Deutschland im internationalen Vergleich niedrig. Der Anteil der Grundsteuern an den staatlichen Einnahmen insgesamt beträgt lediglich 1,2%. In Frankreich liegt dieser Anteil bei 5%, in England bei 9% und in den USA bei ca. 10%. Bei diesen Vergleichen muss man berücksichtigen, dass Grundsteuern in vielen Ländern die Funktion von Gebühren für kommunale Leistungen wie beispielsweise die Müllentsorgung haben. In Deutschland werden diese Gebühren separat erhoben. Trotzdem verbleibt ein erheblicher Unterschied. Sicherlich kann man eine Reform der Grundsteuern in Deutschland nicht so schnell ins Werk setzen wie eine Umsatzsteuererhöhung. Aber mittelfristig könnten Grundsteuern in Deutschland einen deutlich höheren Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte leisten.

### **Steuer auf Finanzmarkttransaktionen**

Vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzkrise wird als eine weitere denkbare Steueraufkommensquelle immer wieder eine Steuer auf Transaktionen an Finanzmärkten diskutiert. Von dieser Steuer versprechen sich die Befürworter einen doppelten Vorteil: erstens weniger Preisschwankungen an den Finanzmärkten und zweitens zusätzliches Steueraufkommen. Es bestehen jedoch Zweifel, ob diese Ziele wirklich erreichbar sind. Ob Preisschwankungen durch Trans-

aktionssteuern tatsächlich reduziert werden können, ist in der Forschung zu diesem Thema umstritten. Soweit die Steuer das Volumen der Finanztransaktionen senkt, besteht die Gefahr, dass Preisschwankungen eher zunehmen, denn dann können schon kleinere Transaktionen die Preise ausschlagen lassen. Weniger problematisch sind alltägliche Preisschwankungen, sondern eher selten auftretende, krisenhafte Entwicklungen mit plötzlichen und sehr großen Preisschwankungen, die Wirtschaftskrisen auslösen können. Umstritten ist auch, ob signifikante Steuereinnahmen erzielt werden können. Das ist nur möglich, wenn vermieden werden kann, dass Finanzmarkttransaktionen nach der Einführung der Steuer in einem einzelnen Land ins Ausland abwandern.

Als Beispiel für das Scheitern einer Transaktionssteuer gilt der Fall Schwedens. Im Jahr 1984 wurde dort eine Steuer auf Börsenumsätze in Höhe von 0,5% eingeführt. In den Jahren nach der Einführung kam es zu einer Verlagerung des Börsenhandels von Stockholm nach London und New York. Im Jahr 1991 wurde die Steuer wieder abgeschafft. Als erfolgreicher gilt die britische Stamp Duty Tax. Dabei handelt es sich um eine Steuer auf den Handel von Aktien britischer Unternehmen. Das Steueraufkommen ist nicht sehr hoch, pro Jahr beträgt es derzeit rund 4 Mrd. Britische Pfund. Der Handel ausländischer Unternehmen ist steuerbefreit. Die Stamp Duty Tax wird immer wieder reformiert, um verbreitete Steuervermeidung beispielsweise durch die Nutzung neuer Finanzinstrumente einzudämmen. Der Status Londons als Finanzplatz hat durch die Stamp Duty Tax sicherlich nicht sonderlich gelitten. Das liegt aber zum einen daran, dass der weit-

aus größte Teil der Finanztransaktionen von der Steuer ausgenommen ist. Zum anderen ist London als der neben New York weltweit wichtigste Finanzplatz so attraktiv, dass eine Abwanderung mit erheblichen Nachteilen verbunden ist. Bei einer deutschen Steuer auf Finanztransaktionen wäre der Finanzplatz Frankfurt sicherlich stärker betroffen. Schon aus diesem Grund spricht wenig dafür, dass die Einführung einer Steuer auf Finanzmarkttransaktionen in Deutschland allein der richtige Weg wäre.

Verschiedentlich wird auch gefordert, europaweit oder global eine Steuer auf Finanzmarktumsätze einzuführen. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit Steuerkoordinierung in anderen Bereichen kann man jedoch davon ausgehen, dass dieses Projekt kaum Realisierungschancen hat, ganz unabhängig davon, ob eine solche globale Steuer die erhofften Wirkungen entfalten würde oder nicht.

### **Fazit**

Insgesamt gibt es bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen auf mittlere Sicht zu einer Kombination aus Ausgabenkürzungen und einer schrittweisen Erhöhung der Umsatzsteuer, eventuell ergänzt um einen Ausbau der Grundsteuern, keine überzeugenden Alternativen. Das gilt jedenfalls dann, wenn es nicht zu einer schnellen und nachhaltigen wirtschaftlichen Erholung kommt, sondern einer Normalisierung der Wachstumsraten auf einem durch die Wirtschaftskrise reduzierten Einkommensniveau. Verschiedentlich wird angesichts dieser ernüchternden Perspektive gefordert, die Schuldenbremse wieder abzuschaffen oder aufzuweichen. Dabei wird übersehen, dass die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland wegen der Alterung der Bevölkerung in den kom-

menden Jahrzehnten wachsende Zuschüsse aus dem Staatshaushalt benötigen werden. Um diese Finanzierungslasten bewältigen zu können, ist es dringend erforderlich, die

aktuellen Defizite zu begrenzen. Die Schuldenbremse ist nicht die Ursache für die anstehenden Steuererhöhungen. Sie ist eine dringend erforderliche Selbstverpflichtung der

Politik, die angespannte finanzielle Lage des deutschen Wohlfahrtsstaates nicht länger durch Schuldenfinanzierung auf Kosten künftiger Generationen zu verschleiern.

---

### Berthold Wigger

## Fiskalische Zwänge

---

Die gesamtstaatliche Verschuldung wird in diesem Jahr um rund 113 Mrd. Euro und im kommenden Jahr um weitere 133 Mrd. Euro zunehmen. Auch in den Folgejahren wird der Zuwachs der gesamtstaatlichen Verschuldung sehr hoch bleiben und voraussichtlich im Jahr 2013 noch 70 Mrd. Euro erreichen. Allein der Bund wird sich im kommenden Jahr in Höhe von rund 86 Mrd. Euro neu verschulden.<sup>1</sup> Die Schuldendynamik ist angesichts der erheblichen Steuerausfälle und der geschrumpften Beitragseinnahmen in der Sozialversicherung, der Mehrkosten besonders in der Arbeitslosenversicherung und der Ausgaben für Konjunkturprogramme und Banken- und Unternehmensrettungen zwar nicht übermäßig erstaunlich. Die jüngst ins Grundgesetz aufgenommene Schuldenbremse, auf die im kommenden Jahrzehnt zunächst behutsam, später aber voll getreten werden soll, dürfte in den kommenden Jahren freilich noch zu einigen finanzpolitischen Überraschungen führen.

Die Schuldenbremse bestimmt, dass sich der Bund nach einer im Jahr 2011 beginnenden Anpassungsphase ab 2016 strukturell nur noch in Höhe von maximal 0,35% des Bruttoinlandsprodukts neu

verschulden darf. Die Länder sollen ab 2019 sogar überhaupt keine neuen strukturellen Schulden mehr machen. Bund und Ländern dürfen zwar in wirtschaftlichen Abschwungsphasen noch konjunkturelle Defizite eingehen. Dafür sind aber in Aufschwungsphasen Haushaltsüberschüsse zu bilden, mit denen die in Abschwungsphasen aufgenommenen Schulden wieder abgebaut werden. Im Verlauf eines Konjunkturzyklus sollen die Haushalte insgesamt ausgeglichen sein.

Die Schuldenbremse wird Deutschland in Zukunft eine in den letzten Jahrzehnten kaum gekannte fiskalische Disziplin abverlangen. Das lässt sich anhand der Entwicklung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote illustrieren. Im Jahr 1991 lag sie bei 41%. Zu Beginn des nächsten Jahrzehnts wird sie voraussichtlich einen Stand von 82% erreichen. Wächst die deutsche Wirtschaft in den kommenden Jahrzehnten mit der gleichen nominalen Rate wie in den Jahren zwischen der Wiedervereinigung und dem Jahr 2007, spricht vor der gegenwärtigen Wirtschaftskrise, nämlich mit 3,3%, und werden für die gesamtstaatliche Verschuldung künftig Zinsen mit dem gleichen nominalen Satz gezahlt wie zwischen der Wiedervereinigung und dem Jahr 2007, nämlich 5,7%, dann sinkt die gesamtstaatliche

Schuldenstandsquote innerhalb von rund 25 Jahren wieder auf 41%, wenn die Schuldenbremse konsequent angewendet wird.<sup>2</sup> Damit macht die Schuldenbremse die Haushaltskonsolidierung gewissermaßen zu dem Projekt einer Generation. Inwieweit das intergenerativ gerecht ist, soll hier nicht erörtert werden. Gerecht oder nicht, der fiskalische Stress wird in jedem Fall erheblich sein.

Bislang ist weder auf der Ebene des Bundes noch auf der Ebene der Länder geklärt, welche fiskalischen Maßnahmen ergriffen werden sollen, um in Zukunft verfassungsgemäße Haushalte vorzulegen. Am allerwenigsten Aufschluss liefert darüber der gegenwärtige Bundestagswahlkampf. Sicher mag es zur Logik des Wahlkampfes gehören, Steuererhöhungen und Leistungskürzungen eher nicht zu thematisieren. Trotzdem verblüfft, wie wenig davon im gegenwärtigen Wahlkampf die Rede ist. Wenn überhaupt, dann werden den Bürgern Entlastungen versprochen. Dabei dürften Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen – ersteres vermutlich mehr noch als letzteres – auf der Agenda der nächs-

---

<sup>1</sup> Siehe Bundesministerium der Finanzen: BMF Monatsbericht, August 2009.

<sup>2</sup> Das lässt sich mit einer Variante des sogenannten Domar-Modells zeigen. Siehe dazu B. U. Wigger: Fortgesetzte öffentliche Kreditaufnahme und die sich wandelnde ökonomische Rolle des Staates, in: V. Ulrich, W. Ried: Effizienz, Qualität und Nachhaltigkeit im Gesundheitswesen, Baden-Baden 2007.

ten Bundesregierung ziemlich weit oben stehen.<sup>3</sup>

**Ausgabenkürzungen allein werden nicht reichen**

Wie steht es mit Ausgabenkürzungen? Diese werden zwar immer wieder von verschiedenen Seiten gefordert. Seltener jedoch werden mehrheitsfähige Kürzungskonzepte vorgelegt. In der Tat dürfte der Bundeshaushalt allein mit Ausgabenkürzungen schwer zu konsolidieren sein. Nachdem die Ausgaben des Bundes in diesem Jahr voraussichtlich nominal um 7,4% und im kommenden Jahr um weitere 8% wachsen werden, sollen sie zwischen 2011 und 2013 um 1 bis 2% pro Jahr zurückgehen. Dennoch wird die Nettokreditaufnahme des Bundes im Jahr 2011 voraussichtlich noch bei rund 72 Mrd. Euro liegen und im Jahr 2013 bei rund 46 Mrd. Euro.<sup>4</sup> Darin eingerechnet sind allerdings noch nicht alle projektierten Ausgaben. So fehlen beispielsweise die Mittel für die zweite Programmphase des Hochschulpakts 2020, für die Fortsetzung der Exzellenzinitiative und für den Pakt für Forschung und Innovation mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Allein in den Jahren 2011 bis 2013 werden dadurch weitere Belastungen in Höhe von 2,4 Mrd. Euro auf den Bund zukommen. Auch für die frühkindliche Erziehung werden voraussichtlich zusätzliche Ausgaben entstehen. Es wäre bedauerlich, wenn ausgerechnet Investitionen in die Erziehung, Bildung und Forschung, sprich in die Zukunftsfähigkeit des

Landes, der Konsolidierung zum Opfer fielen.

Kurzfristig dürfte deshalb selbst der Rückgang der Bundesausgaben um 1 bis 2% pro Jahr nicht leicht werden. Das gilt umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass in den staatlichen Rettungsprogrammen für Banken und Unternehmen noch einige Ausgabenrisiken schlummern und dass allein die gegenwärtig eingegangenen neuen Schulden zu erheblichen Mehrlasten im Bundeshaushalt führen werden. Zurzeit zahlt der Staat historisch niedrige Zinsen auf seine Schulden. Sobald die Zinsen wieder steigen, werden die Zinslasten einen deutlich größeren Anteil an den Ausgaben des Bundes haben als bisher.

Gelegentlich wird gefordert, bei den Sozialausgaben zu kürzen. Allerdings dürften auch dafür die Spielräume nicht besonders groß sein. Im Gegenteil, längerfristig werden besonders im Sozialbereich die Ausgaben eher steigen. Als Beispiel seien die gesetzlichen Renten genannt. Laut OECD wird in Deutschland ab 2020 mit dem jetzigen System der gesetzlichen Alterssicherung zunehmend das Problem der Altersarmut entstehen.<sup>5</sup> In Zukunft wird das System deshalb sogar ausgebaut werden müssen. Vermutlich wird man sich dabei zumindest graduell von der jetzigen beitragsfinanzierten Rente verabschieden und zu einer stärker steuerfinanzierten (Grund-)Rente übergehen. Steigen werden die Ausgaben aber in jedem Fall.

Kürzungsspielraum dürfte eher bei den Ausgaben für die Wirtschaftsförderung bestehen – sowohl beim Bund als auch bei den Ländern. Allerdings hat dieser Posten mit 2,4% im Jahr 2009 nur einen eher geringen Anteil am Haus-

halt des Bundes. Der Konsolidierungsbeitrag bleibt daher auf Bundesebene per se beschränkt. Im Übrigen entpuppen sich Kürzungen gerade im Bereich der Wirtschaftsförderung als besonders schwierig. Oft sind die Ausgaben das Ergebnis erfolgreicher Interessenarbeit und ebenso erfolgreich wird deren Kürzung verhindert.

Sicher lassen sich einzelne Bereiche finden, in denen zumindest graduelle Kürzungen vorgenommen werden können. Insgesamt dürfte aber die Ausgabenseite auf Bundesebene keinen ausreichenden Konsolidierungsspielraum liefern. Zwar werden über die automatischen Stabilisatoren die staatlichen Ausgaben wieder sinken und die staatlichen Einnahmen wieder steigen, sobald die Wirtschaft auf einen Wachstumspfad zurückkehrt. Allerdings dürfte das für die nächsten Jahre prognostizierte Wachstum kaum ausreichen, damit es über die automatischen Stabilisatoren allein zu einer ausreichenden Haushaltskonsolidierung kommt, oder sogar Spielraum für Steuersenkungen entsteht.

**Die Mehrwertsteuer sollte erhöht werden**

Um in Zukunft verfassungsgemäße Haushalte vorzulegen, wird man an Steuererhöhungen wohl nicht vorbeikommen. Es stellt sich dann die Frage, welche Steuern sich dafür anbieten. Zunächst einmal müssen die Steuern ausreichend ertragreich und geeignet sein, einen Konsolidierungsbeitrag sowohl für den Bundeshaushalt als auch für die Länderhaushalte zu leisten. Natürliche Kandidaten dafür sind die Einkommensteuer und die Mehrwertsteuer. Die Steuer sollte außerdem möglichst geringe leistungshemmende Effekte auslösen und ihre Last sollte möglichst gerecht verteilt sein. Bei der Einkommensteuer muss man insbesondere un-

<sup>3</sup> Ähnlich heißt es auch im aktuellen Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen: „Die Formulierung einer Konsolidierungsstrategie ... muss ... eine der dringlichsten Aufgaben der Bundesregierung nach der Bundestagswahl sein.“ Siehe Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 66.

<sup>4</sup> Siehe Bundesrat: Finanzplan des Bundes 2009 bis 2013 – Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundesrats-Drucksache 651/09.

<sup>5</sup> Siehe OECD: Pensions at a Glance – Public Policies across OECD Countries, 2007 Edition.

terscheiden zwischen Steuern auf Arbeitseinkommen und auf Kapitaleinkommen. Kapitaleinkommen wird inzwischen einheitlich mit 25% plus Solidaritätszuschlag besteuert. Arbeitseinkommen unterliegen dagegen weiterhin der progressiven Besteuerung.

Die Absenkung des Kapitaleinkommensteuersatzes war notwendig geworden vor dem Hintergrund des intensiven internationalen Steuerwettbewerbs um mobiles Kapital. Zwar mag man die Ungleichbehandlung von Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen aus Gerechtigkeitsgründen bedauern – umso mehr als die Bezieher von Kapitaleinkommen oft insgesamt höhere Einkommen erzielen. Aber der Steuerpolitik sind hier enge Grenzen gesetzt. Höhere Sätze auf Kapitaleinkommen würden entsprechende Steuerausweichreaktionen auslösen und den Kapitalabfluss verstärken. Sie sind sogar geeignet, das Aufkommen aus Kapitaleinkommensteuern insgesamt zu schmälern.

Wie steht es mit der Steuer auf Arbeitseinkommen? In der Spitze wird Arbeitseinkommen gegenwärtig mit 45% plus Solidaritätszuschlag besteuert. In unteren Einkommensbereichen fallen zwar geringere Steuersätze an, dafür kommen aber die Sozialbeiträge hinzu, so dass insgesamt zum Teil noch höhere Grenzlasten entstehen. Zwar ist die Basis der Steuer auf Arbeitseinkommen weit weniger mobil als die Basis der Steuer auf Kapitaleinkommen. Allerdings hat die Mobilität besonders von gut ausgebildeten Arbeitskräften deutlich zugenommen und setzt auch der Besteuerung von Arbeitseinkommen in der Spitze zunehmend eine Grenze. Ferner löst die Steuerprogression bereits jetzt deutliche negative Effekte auf das Arbeitsangebot aus. Im Vergleich zu ande-

ren OECD-Ländern ist die Zahl der jährlich geleisteten Arbeitsstunden pro Beschäftigten in Deutschland niedrig. Die OECD macht dafür in erster Linie steuerliche Fehlanreize verantwortlich.<sup>6</sup>

Die Mehrwertsteuer macht zwar auch die Freizeit relativ zum Konsum billiger. Ihre leistungshemmenden Effekte sind aber weniger stark ausgeprägt. Sie belastet auch jene Personen, die ihren Konsum nicht aus Arbeitseinkommen finanzieren oder deren Arbeitseinkommen aufgrund von Schwarzarbeit steuerlich nicht erfasst werden. Sie weist auch im Kontext des internationalen Steuerwettbewerbs einige Vorzüge auf. In Deutschland wird die Steuer nach dem Bestimmungslandprinzip erhoben. Exporte deutscher Unternehmen ins Ausland unterliegen nicht der deutschen Mehrwertsteuer. Umgekehrt werden Importe ausländischer Unternehmen mit der deutschen Mehrwertsteuer belastet. Abgesehen vom sogenannten Cross-Border-Shopping belastet eine höhere Mehrwertsteuer die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen daher nicht und verzerrt auch nicht die internationale Produktionsstruktur.<sup>7</sup>

Gegen höhere Mehrwertsteuern werden gelegentlich Gerechtigkeitsargumente vorgebracht. Dabei wird unterstellt, dass die Mehrwertsteuer regressive Verteilungseffekte auslöst, weil Haushalte in unteren Einkommensgruppen einen größeren Teil ihres Einkommens konsumieren als Haushalte in höheren Einkommensgruppen. Typischerweise werden die regressiven Wirkungen der Mehrwertsteuer aber überschätzt. Das liegt daran, dass erstens Miet-

ausgaben, die einen großen Anteil an den Ausgaben von Haushalten mit niedrigem Einkommen ausmachen, von der Mehrwertsteuer befreit sind, und dass zweitens für Güter des täglichen Bedarfs, die ebenfalls einen großen Anteil an den Ausgaben von Haushalten mit niedrigem Einkommen ausmachen, mit einem ermäßigten Satz besteuert werden.<sup>8</sup> Absolut werden indessen besonders Familien mit Kindern durch höhere Mehrwertsteuern belastet.<sup>9</sup> Als Kompensation bieten sich höhere Kindergeldtransfers an, um trotz höherer Mehrwertsteuern die soziale Balance zu erhalten.

#### Ausmaß der Mehrwertsteuererhöhung

Um wie viele Punkte sollte die Mehrwertsteuer erhöht werden? Das hängt davon ab, welchen Konsolidierungsbedarf man konkret sieht. Angesichts der allein vom Bund geplanten Neuverschuldung fällt der von der Bundesregierung im Finanzplan des Bundes 2009 bis 2013 identifizierte Konsolidierungsbedarf bemerkenswert moderat aus. Das hat im Wesentlichen mit der Berechnung des strukturellen Defizits zu tun. Dazu werden von der gesamten Nettokreditaufnahme des Bundes das konjunkturelle Defizit und der sogenannte Saldo der finanziellen Transaktionen abgezogen. Hinter letzterem verbergen sich offenbar auch Darlehen des Bundes an die Bundesagentur für Arbeit, die diese an den Bund zurückzahlen muss, sobald sich die konjunkturelle Lage verbessert. Darlehen an die Bundesagentur werden demnach ähnlich behandelt

<sup>8</sup> Siehe dazu B. Fritzsche, R. Kambeck, H.-D. v. Loeffelholz: Empirische Analyse der effektiven Inzidenz des deutschen Steuersystems, Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 42, Essen 2003.

<sup>9</sup> Siehe dazu B. U. Wigger: On the Intergenerational Incidence of Wage and Consumption Taxes, in: Journal of Public Economic Theory, 2004, Nr. 6, S. 1-23.

wie finanzielle Transaktionen zwischen dem Staat und dem privaten Sektor. Bilanztechnisch gesprochen sollen sie einen reinen Aktivtausch verkörpern – Mittelabflüsse an die Bundesagentur werden mit dem Erwerb von Forderungen gegenüber der Bundesagentur verrechnet. Auf diese Weise wird der Konsolidierungsbedarf des Bundes für 2011 mit 4,9 Mrd. Euro, für 2012 mit 11,1 Mrd. Euro und für 2013 mit 18,5 Mrd. Euro beziffert.

Um allein den Konsolidierungsbedarf auf Bundesebene im Jahr 2013 zu decken, wären die Einnahmen aus zwei zusätzlichen Prozentpunkten der Mehrwertsteuer nötig. Bleibt es bei der bisherigen Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, müsste die Mehrwertsteuer um 4 Prozentpunkte steigen, damit der Bundesanteil ausreicht, um die Finanzierungslücke im Bundeshaushalt zu schließen. Dabei handelt es sich natürlich um eine sehr einfache Überschlagsrechnung, die den Konsolidierungsbedarf der Länder und Gemeinden nicht gesondert berücksichtigt, und die sich im Übrigen ganz anders darstellen mag, wenn das strukturelle Defizit des Bundes anders definiert und beziffert wird.

Ohne den dramatischen wirtschaftlichen Einbruch hätten die Chancen nicht schlecht gestanden, mit den gegenwärtigen Steuer- und Transferregeln in den kommenden Jahren einigermaßen ausgeglichene öffentliche Haushalte zu erzielen. Das deutet darauf hin, dass mit einer Mehrwertsteuererhöhung längerfristig Haushaltsüberschüsse erzielt werden, wenn die Wirtschaft auf einen Wachstumspfad zurückkehrt. Der zurückgewonnene Haushaltsspielraum sollte dann freilich nicht dazu genutzt werden, die Mehrwertsteuer wieder zu senken. Eher sollte eine Redefinition

des gegenwärtigen Steuer-Transfer-Systems, insbesondere eine Absenkung der direkten Sozialabgabenlast, auf die finanzpolitische Agenda gesetzt werden.

#### **Zunehmende Bedeutung der privaten Finanzierung**

Angesichts der angespannten Haushaltslage dürfte auch die private Finanzierung bisher öffentlich finanzierter Aufgaben an Bedeutung gewinnen. So ist leicht vorstellbar, dass die Studierenden in Zukunft mit (höheren) Studienbeiträgen an den Kosten ihrer Ausbildung an öffentlichen Hochschulen beteiligt werden. Auch dürften gemeinnützige private Modelle zur Finanzierung kollektiver Aufgaben in Zukunft eine größere Rolle spielen.<sup>10</sup> Weitaus häufiger als bisher werden vermutlich öffentliche Infrastrukturprojekte in Form von sogenannten Öffentlich Privaten Partnerschaften (besser bekannt als Public Private Partnerships) realisiert. Dabei erstellen private Partner der öffentlichen Hand nicht nur die Infrastruktur, sondern übernehmen auch oder beteiligen sich zumindest an deren Finanzierung und deren Betrieb. Im Gegenzug erhalten sie das Recht, für die Nutzung der Infrastruktur Gebühren zu erheben, oder der Staat zahlt ihnen ein jährliches Nutzungsentgelt.

Ähnlich wie Kredite verschieben auch Öffentlich Private Partnerschaften Finanzierungsverpflichtungen in die Zukunft. In dem einen Fall müssen Zinsen und Tilgung, in dem anderen Fall müssen künftige Entgelte mit Steuern finanziert werden oder die Bürger müssen Gebühren zahlen. Öffentlich Private Partnerschaften müssen an sich nicht schlecht sein. Je nach der Beschaffenheit des zu realisierenden Projekts können sie zu einer effizien-

teren oder auch zu einer weniger effizienten Verwendung öffentlicher Mittel führen.<sup>11</sup> Sie sollten allerdings nicht allein der angespannten Haushaltslage geschuldet sein. Öffentlich Private Partnerschaften sollten dann eingegangen werden, wenn die technischen Eigenschaften des Infrastrukturprojekts und die an seine Finanzierung und seinen Betrieb gekoppelten Risiken vermuten lassen, dass dadurch geringere soziale Kosten entstehen. Sie sollten sicher nicht eingegangen werden, um dahinter ansonsten zu hohe öffentliche Defizite zu verstecken. Dann besteht die Gefahr, dass öffentliche Infrastrukturprojekte auch dann in Form von Öffentlich Privaten Partnerschaften realisiert werden, wenn damit höhere soziale Kosten verbunden sind als mit traditionellen Finanzierungsformen.

#### **Fazit**

Die in das Grundgesetz aufgenommene Schuldenbremse setzt Bund und Länder erheblichen fiskalischen Zwängen aus. Mit Ausgabenkürzungen allein wird die Konsolidierung nicht zu bewältigen sein, die die Schuldenbremse den öffentlichen Haushalten in Zukunft abverlangt. Dazu sind auch zusätzliche Einnahmen notwendig. Am ehesten kommen dafür höhere Mehrwertsteuern in Frage. Die Schuldenbremse wird auch zu einer größeren Rolle alternativer Finanzierungsinstrumente führen, beispielsweise Öffentlich Private Partnerschaften. Damit verbinden sich Chancen und Risiken. Besonders muss darauf geachtet werden, dass solche Finanzierungsinstrumente nicht dazu missbraucht werden, geringere öffentliche Defizite ausweisen zu können.

<sup>10</sup> So auch der Finanzplan des Bundes 2009 bis 2013. Siehe Bundesrat: Finanzplan des Bundes 2009 bis 2013 – Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundesrats-Drucksache 651/09.

<sup>11</sup> Zu Öffentlich Privaten Partnerschaften siehe insbesondere OECD: Public Private Partnerships – in Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, OECD Publishing 2008.

Ulrich Blum

## Schuldenabbau ja – aber wie?

Staatsschulden werden meist deshalb als ordnungspolitisches Problem angesehen, weil sie eine Eigendynamik besitzen, zunehmend die Gestaltungsräume der öffentlichen Haushalte einzuengen; marktliche wird durch staatliche Koordination verdrängt. Allerdings ist dies nicht immer evident, denn zunächst ist es das vorgebliche Ziel, durch Schulden produktive Investitionen zur Ausweitung des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks zu tätigen – ob auf direktem Wege als öffentliche Infrastruktur oder indirekt über Investitionshilfen an Private.<sup>1</sup> Gerade aber die gegenwärtige Krise zeigt die Grenzen einer Refinanzierung der Schulden aus künftigen Erträgen zu einem produktiven gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock deutlich auf, und dies gereicht zum Nachteil späterer Generationen. Ökonomen sind daher weitgehend einig darin, dass die durch die Finanz- und Wirtschaftskrise (weiter) explodierenden Staatsschulden zügig abgebaut werden sollen, ohne allerdings die Wachstumskräfte abzuwürgen. Das begrenzt die Optionen, weshalb gerade in der gegenwärtigen, extrem kritischen Lage, auch unorthodoxe Vorschläge für ihren Abbau diskutiert werden müssen. Denn man kann durchaus, wie kürzlich Kurt Biedenkopf, argumentieren, dass die Finanzkrise erst dann ausgestanden ist, wenn die zu ihrer Bewältigung erforderlichen zusätzlichen Schulden zurückgezahlt sind.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. hierzu die Debatten der Keynesianer, Monetaristen und Angebotstheoretiker; vgl. U. Blum: Volkswirtschaftslehre, Kap. 2 und 15, 2004.

<sup>2</sup> Vgl. K. Biedenkopf: Erste Anmerkungen zur Finanz- und Wirtschaftskrise, unveröffentlichtes Manuskript, Dresden, 9. März 2009.

### Bewertungskriterien für Instrumente des Schuldenabbaus

Instrumente des Schuldenabbaus sollten folgende Eigenschaften besitzen:

- Als übergreifendes Ziel ist eine ordnungswirtschaftliche Systemkonformität zu fordern. Das umfasst zunächst die klassische Marktkonformität. Infolge der Verschränkung von marktwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ordnung sind aber auch Kriterien der sozial- und ordnungsethischen Akzeptanz infolge der Wertrückbindung aller marktwirtschaftlichen Ordnungen einzubeziehen.<sup>3</sup>
- Die Finanztheorie fordert, dass die Instrumente, so sie die Einnahmenseite betreffen, möglichst neutral, also nicht allokatonsverzerrend wirken.<sup>4</sup> Unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise müssen sie auch konjunktur- und wachstumspolitisch angemessen sein. Weiterhin sollten Einnahmen und Ausgaben am Effizienzziel ausgerichtet sein, auch in ihrer förderativ-subsidiären Struktur. Das bedeutet aktuell insbesondere, dass nicht Lasten zwischen Gebietskörperschaften verschoben werden, womit an dritter Stelle

<sup>3</sup> Die Steuerlehre hat sich seit der Renaissance Gedanken über Grundsätze der Besteuerung gemacht, die von Adam Smith erstmalig mit „Gerechtigkeit, Bestimmtheit, Bequemlichkeit und Wirtschaftlichkeit“ benannt wurden. Es existiert also durch den ersten Punkt ein Bezug zur Wirtschaftsordnung, vgl. hierzu U. Blum: Menschenwürdige Wirtschaftsordnung: Historische Wurzeln und Konzepte, Zweites Forum Menschenwürdige Wirtschaftsordnung: Liberalismus, Sozialismus, Sozialstaat: Überlegungen anlässlich des 200. Geburtstags von John Stuart Mill, Beiträge zu Tagung 2006 in Tutzing, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle 2007, S. 50-61.

<sup>4</sup> Zu den Zielen der Finanzpolitik und deren theoretischer Einordnung, vgl. R. Musgrave: Finanztheorie, Tübingen 1969.

neue Schulden aufgebaut werden.

- Die Regeln müssen kompatibel mit dem ökonomischen Rahmen, den die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion setzt, sein, um nicht fundamentale Ungleichgewichte zu erzeugen oder zu verschärfen.<sup>5</sup>

### Instrumente zum Brechen der Verschuldungsdynamik

In den kommenden fünf Jahren wird gemäß der Projektionen des Bundesfinanzministeriums der Schuldenstand um rund 500 Mrd. Euro steigen. Die darin enthaltene, aus der Finanz- und Wirtschaftskrise herrührende Schuldensumme liegt bei etwa 300 Mrd. Euro. Wollte man diese in den kommenden zehn bis zwanzig Jahren abtragen, so müssten – je nach unterstelltem Annuitätenszins – Beträge in der Größenordnung von zwischen 20 und 40 Mrd. Euro pro Jahr zusätzlich durch eine Senkung der Ausgaben oder eine Steigerung der Einnahmen mobilisiert werden. Welche Möglichkeiten bestehen?

1. Eine Ausgabensenkungsstrategie ist verbunden mit dem Rückführen der Ansprüche an den Staat, um Einnahmenüberschüsse zur Schuldentilgung verfügbar zu machen. Vor der Krise wurde immer wieder gefordert, die öffentlichen Haushalte verstärkt ausgabenseitig zu sanieren,<sup>6</sup> weil auf der Einnahmenseite erhebliche Ausweichtatbestände bestehen. Die

<sup>5</sup> Vgl. die Beiträge in IWH: Weltfinanzkrise, Themenheft 1, 2009, insbesondere: D. Dietrich, A. Lindner: Spannungen im Euroraum unter dem Druck der Weltfinanzkrise, S. 34-38.

<sup>6</sup> Vgl. beispielsweise Gemeinschaftsdiagnose, Herbst 2007, S. 55.

größten Ausgabenblöcke liegen gegenwärtig im Bereich des Sozialen (inklusive Gesundheit), die 50% des Gesamtetats absorbieren. Offensichtlich kommt man, will man diesen Weg beschreiten, um Leistungskürzungen nicht herum. Erhebliche Mittel zu mobilisieren, dürfte derzeit extrem schwierig sein. In einer Wachstumsphase kann jedoch mit entsprechendem politischen Willen der Zuwachs an Steuern wesentliche Konsolidierungsbeiträge leisten. Allerdings würde das Gros der Last von einem Personenkreis geschultert, der für die Krise nicht verantwortlich zeichnet, was wiederum wesentliche ordnungsökonomische und moralische Kategorien verletzt.

2. Ins Gespräch gebracht wurden auch die Wiedereinführung der Vermögensteuer sowie das Anheben der Grundsteuer. In einer offenen, globalen Wirtschaft mit international mobilem Kapital werden derartige Steuern weitgehend vom immobilien Vermögen getragen, weil Überwälzungen nach Maßgabe der Mobilität des Kapitals möglich sind. Vor allem die Niederlassungsfreiheit in Europa erleichtert es, das Unternehmenskapital entsprechend auszudünnen. Bei Immobilienvermögen ist die Grundsteuer eine auf die Miete umlagefähige Last, wenn dies die Marktverhältnisse zulassen. Gelingt dies, so zeigt einfaches Rechnen, dass eine solche Steuer sozial verfehlt wäre: Eine 2%ige Steuer auf Immobilienvermögen – ob als Grundsteuer oder als Vermögensteuer – würde bei einem Quadratmeterpreis einer Wohnung von 2000 Euro rund 40 Euro pro Jahr mehr in die Staatskassen spülen, aber die Mieten um den gleichen Betrag, also über 3 Euro pro Monat und m<sup>2</sup> erhöhen. Gelingt diese Überwälzung nicht, wirkt

die Steuererhöhung enteignend. Wollte man also die Grundsteuer ausbauen, wofür sich durchaus Argumente finden ließen,<sup>7</sup> dann müsste das Gesamtsteuersystem auf diese Umgestaltung ausgerichtet werden, um sozialverträglich zu sein.

3. Präferiert wird heute vor allem die Anhebung der Mehrwertsteuer wegen ihrer breiten Besteuerungsbasis, ob als Erhöhung der allgemeinen Umsatzsteuer, derzeit 19%, oder der abgesenkten Umsatzsteuer von derzeit 7% durch das Eliminieren von Sondertatbeständen. Gegenwärtig besteht allerdings kaum eine Möglichkeit zur Überwälzung einer angehobenen Umsatzsteuer. Auch in guten konjunkturellen Zeiten war die Binnennachfrage in Deutschland immer vergleichsweise schwach und hat das vollständige Überwälzen auf die Preise begrenzt. Gelingt dies nicht, müssen Unternehmen Teile der Steuer übernehmen, die Nettoumsätze sinken ebenso wie die Gewinne. Ein Anheben der Mehrwertsteuer wirkt wachstumshemmend und verstärkt die Schwarzarbeit, so dass dies nur begrenzt zur Konsolidierung taugt, wie auch die letzte Erhöhung im Jahr 2007 gezeigt hat. Trotzdem erscheint insbesondere wegen der internationalen Mobilität der Besteuerten diese Maßnahme gegenüber einer Anhebung der Einkommensteuer als überlegen.<sup>8</sup>
4. Schließlich kann durch Inflation der reale Wert des Schulden-

bestandes – zu Lasten der Eigentümer der Titel – zumindest kurzfristig gesenkt werden. Dies bleibt kurzfristig, weil in der Folge ein steigendes Zinsniveau den Inflations-Effekt auf den Schuldenbestand aufholt. Die Entlastung ergibt sich also nur solange, bis sich das System auf das erhöhte Inflationsniveau eingestellt hat und in dem Maße, wie durch unterschiedliche Wettbewerbsintensitäten bestimmte Inflationsprozesse durch Preisadjustierungen nicht ausgeglichen werden können. Welches Inflationsniveau zu erwarten ist, hängt weitgehend von der Antwort der EZB auf einen zu erwartenden Inflationsdruck der US-amerikanischen Geldpolitik ab.

#### Szenariorechnung im Grundmodell

In einem einfachen Szenario sollen die Wirkungen alternativer Instrumente durchgerechnet werden. Ausgangslage sind die Daten der Jahre 2008 und 2009 als Startperioden. Die Berechnungen erfolgen mit einem linearen Differenzgleichungsmodell, bei dem die meisten Strukturrelationen über die betrachtete Zeit als konstant angesehen werden. Das Wachstum wird durch den Export getrieben, ist also exogen. Diese außenwirtschaftliche Orientierung ist für die Bundesrepublik Deutschland typisch, die Binnennachfrage folgt üblicherweise verhalten. Im Jahr 2009 schrumpft die Wirtschaft um 5,2% und wächst im Jahr 2010 wieder um 0,7% bis 0,8% gemäß dem aktuellen IWH-Prognose-Update.<sup>9</sup> Die Staatsschuld ist in dem vorhandenen Rahmen neutral, ändert also die Allokation mittelfristig nicht.

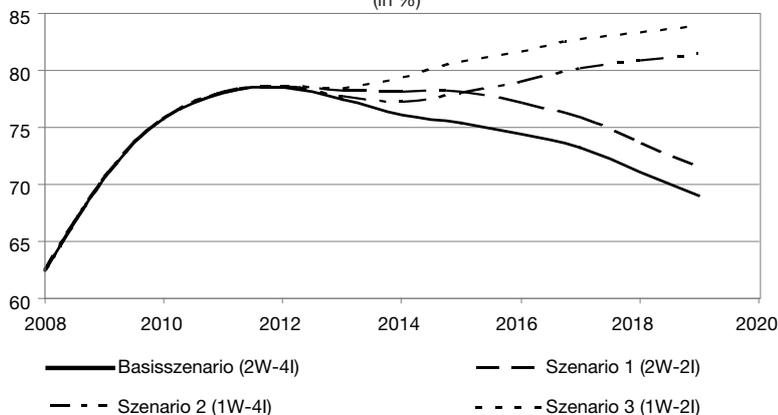
Es werden für die Jahre beginnend mit 2008 zwei durchschnittliche BIP-Wachstumsraten unterstellt, und zwar eine von 2% und

<sup>7</sup> Leibniz wies auf die Möglichkeit hin, durch Besteuerung, Inhaber von Vermögen zu zwingen, dieses ökonomisch zu aktivieren; vgl. P. Bernstein: Die Entstehung der modernen Finanztheorie, München 2009.

<sup>8</sup> Zur gegenwärtigen Diskussion vgl. R. Peffekoven: Mehrwertsteuererhöhung: Keine nachhaltige Konsolidierung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 89. Jg. (2009), H. 7., S. 436-427; vgl. C. Fuest: Der Griff zur Mehrwertsteuer ist alternativlos, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.7.2009, S. 12.

<sup>9</sup> Vgl. Prognose-Update des IWH, September 2009.

**Abbildung 1**  
**Schuldenstandsquote, Ausgangsszenarien**  
(in %)



eine von 1% bis zum Jahr 2019, dem Datum des Endes des Solidarpakts und damit dieser Analyse. Dies erscheint fiskalpolitisch zweckmäßig, weil 2019 ohnehin eine Neuordnung des Steuersystems zu erwarten ist. Weiterhin werden eine niedrige Inflationsrate von 2% oder eine hohe von 4% unterstellt, die sich bis Mitte des kommenden Jahrzehnts kontinuierlich aufbaut und dann wieder abschwächt.<sup>10</sup> Dementsprechend passen sich die Zinszahlungen auf die Staatsschuld an – sie steigen kontinuierlich mit Jahresraten von 0,2% bzw. 0,3% pro Jahr und schwächen sich danach wieder ab.

Die Staatsquote, die infolge der stark ausgabenwirksamen staatlichen Interventionen in den Markt, u.a. zum Stützen des Bankensystems und der Finanzierung der Konjunkturprogramme, auf über 50% in diesem und im kommenden Jahr steigt, sinkt ab dem Jahr 2012 bei guter wirtschaftlicher Lage wieder auf 45%; dieser Rückgang verlangsamt sich bei schwachem Wachstum, weil die staatlichen Ausgaben dies nicht ermöglichen.

<sup>10</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, 8, 2009, S. 68-83; Europäische Zentralbank: Preise und Kosten, Aussichten für die Inflationsentwicklung, Monatsbericht, 2009, Kap. 3, Abschnitt 3.2, S. 56-58.

Abbildung 1 verdeutlicht die Zusammenhänge. Dabei ist das jeweilige Szenario mit den Kürzeln „W“ für Wachstum und „I“ für Inflation mit den entsprechenden Parameterwerten davor charakterisiert. Man sieht, dass nur durch ein höheres Wachstum eine langfristige Tendenz zum Schuldenstandsabbau besteht. Zugleich wird deutlich, dass durch eine erhöhte Inflation kein signifikanter Beitrag zum Schuldenabbau geleistet werden kann. Da es eine zeitlich verzögerte Zinsreaktion gibt, ist der Vorteil, der durch die Wirkung auf den realen Schuldenstand entsteht, nicht von Dauer. Die vom Staat zu entrichtenden Zinszahlungen passen sich an, so dass sich die beiden Kurven jeweils weitgehend parallel entwickeln. Die Last einer höheren Inflation tragen die Inhaber von Schuldenpapieren.

#### **Alternative I: Erhöhung der Mehrwertsteuer**

Es wird eine Anhebung der Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte ab dem Jahr 2014 unterstellt. Bis dahin ist davon auszugehen, dass die wirtschaftliche Erholung hinreichend nachhaltig ist, um die mit dieser Maßnahme verbundenen hohen Kollateralschäden zu begrenzen. Trotzdem muss in die-

sem Fall mit einer erhöhten Inflationsrate von 1% im ersten Jahr und von 0,5% im Folgejahr sowie mit einer Dämpfung des Wachstums um 1 Prozentpunkt bzw. um 0,5 Prozentpunkte gerechnet werden. Ansonsten werden die Daten des Basisszenarios übernommen. Das durch diese Maßnahme theoretisch mögliche Steueraufkommen von knapp 30 Mrd. Euro reduziert sich dadurch, dass eine Überwälzung der Mehrwertsteuer nicht in vollem Umfang möglich ist und damit verbunden vor allem die Gewinnsteuern auf 20 Mrd. Euro sinken.

#### **Alternative II: Strikte Ausgabendisziplin**

Das RWI hat ähnliche Simulationen durchgeführt, die in diesen Kontext gestellt werden sollen.<sup>11</sup> Dort wird ein nominales Wirtschaftswachstum von 3,8% (hier modelliert als 2% Wachstum und 1,8% Inflation) unterstellt. Die kumulierte Ausgabenreduktion gegenüber dem ähnlichen Szenario 2 beläuft sich von 2013 bis 2019 auf knapp 300 Mio. Euro, die als zusätzliche Tilgung die Schuldenstandsquote erheblich reduzieren. Über die acht Jahre ab 2011 werden also etwa 37 Mrd. Euro pro Jahr weniger ausgegeben und somit zusätzlich getilgt. Unsere Ergebnisse stimmen weitgehend mit denen der genannten Veröffentlichung überein.

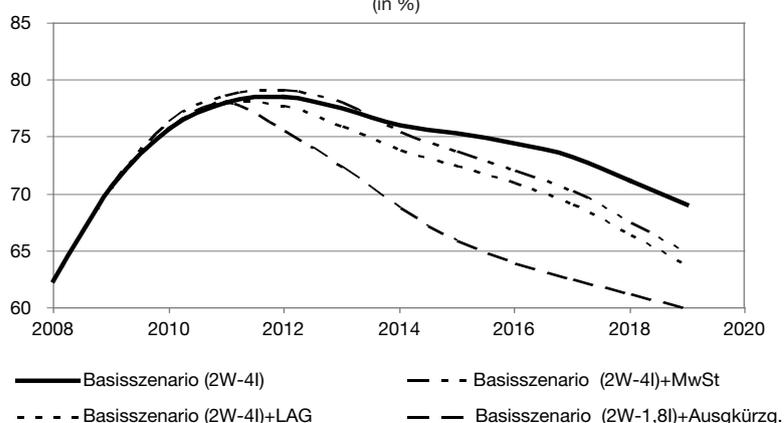
#### **Alternative III: Der Lastenausgleich**

Der Lastenausgleich<sup>12</sup> aus den 50er Jahren hatte das Ziel, das durch den „Schirm der Alliierten“ beschützte westdeutsche Grund- und Bodeneigentum als Basis des Ausgleichs für die Vertriebenen, die ihr Eigentum verloren hatten, heranzuziehen. Unter anderem wurde die

<sup>11</sup> Vgl. H. Gebhardt, R. Kambeck: Staatsverschuldung stellt Finanzpolitik vor Herausforderungen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 89. Jg. (2009), H. 7, S. 446-472.

<sup>12</sup> Vgl. Gesetz über den Lastenausgleich 14. August 1952 (BGBl. I S. 446).

**Abbildung 2**  
**Schuldenstandsquote Endscenarien**  
(in %)



Hälfte des Vermögens über eine Zeit von 30 Jahren abgeschöpft, wobei die Zahlungen in vier Raten pro Jahr zu erfolgen hatten. Ziel war es, soziale Gerechtigkeit und volkswirtschaftliche Möglichkeiten vereinbar zu machen. Im Wesentlichen wurde Immobilienvermögen der Land- und Forstwirtschaft abgabepflichtig. Die vierteljährliche Abgabelast betrug 1,5% für Betriebsvermögen, 1,25% für gemischt genutzte Grundstücke des Grundvermögens und 1% für land- und forstwirtschaftliches Vermögen sowie für Miet- und Wohngrundstücke und Einfamilienhäuser. Multipliziert man dies mit dem Faktor 120 (aus 30 Jahren und vier Jahresraten), so ergeben sich Abgabesummen auf der Basis des hälftigen Vermögenswerts zwischen 120% und 180%, was eine implizite Verzinsung bzw. einen Schutz gegen Geldentwertung bedeutete.

Im Jahr 2007, also einem Jahr, in dem die Finanzkrise noch keine erheblichen Schatten in den deutschen Bankbilanzen vorauswarf, betrug die inländische Kreditsumme rund 3 Billionen Euro, was bei einer Eigenkapitalunterlegung von durchschnittlich 8% einen Betrag von 240 Mrd. Euro bedeuten würde. Tatsächlich betrug das Eigenkapital 306 Mrd. Euro. Dies spricht dafür, dass es Anreize gibt, aus Si-

cherheitsgründen mehr als das von Basel II geforderte Eigenkapital zu halten. Das Nettovermögen belief sich 2007 auf 750 Mrd. Euro<sup>13</sup> und der steuerpflichtige Gewinn auf rund 20 Mrd. Euro. Allerdings lag das Betriebsergebnis beim doppelten Wert, was der üblichen Risikovorsorge zuzurechnen ist. Bezieht man das Betriebsergebnis auf das Nettovermögen, so lässt sich eine Rendite von rund 5% errechnen. Nimmt man die oben angesetzten Wertgrößen von 1,5% pro Quartal auf das hälftige Nettovermögen, so errechnet sich ein Quartalsbeitrag aus dem Bankensystem von 5,6 Mrd. Euro, mithin von 22 Mrd. Euro pro Jahr. Dieser wird ab dem Jahr 2012 abgeführt. Infolge der dann zu erwartenden besonders positiven Ertragslage der Banken infolge der Wertaufholung der in der Finanzkrise abgeschriebenen „Giftmüllpapiere“ ist es durchaus möglich, diesen Betrag abzuführen.

#### Vergleich der Ergebnisse

Das um rund 70% größere Volumen der Schuldentilgung macht die Ausgabenkürzung im Vergleich zur Strategie der Mehrwertsteuererhöhung, die noch dazu dämpfende

<sup>13</sup> Dieses errechnet sich aus den entsprechenden Ausweisen der Bundesbank; Deutschen Bundesbank: Bankenstatistik, Juli 2009, S. 6-9.

Wirkungen entfaltet, zu der überlegenen Strategie. Es ist allerdings zu hinterfragen, ob die Höhe der Kürzung politisch durchsetzbar und das unterstellte Wachstum realistisch modelliert ist. Die Ergebnisse von Mehrwertsteuer- und Lastenausgleichsszenarios liegen nahe beieinander.

Allerdings stellt die Erhöhung der Mehrwertsteuer das Gemeinwesen und insbesondere die politisch Verantwortlichen vor eine Reihe von moralischen Problemen: Es wird die Gruppe am stärksten getroffen, die die Krise weitgehend nicht zu verantworten hat; zudem ist der als verantwortlich einzuschätzende Bankensektor für die meisten seiner Leistungen von der Umsatzsteuer befreit. Insofern sollen im Anschluss vor allen die Vor- und Nachteile der Lastenausgleichslösung beleuchtet werden.

#### Ein ökonomisch und moralisch akzeptabler Weg?

Beim Erheben einer Lastenausgleichsabgabe ist zu erwarten, dass die Banken versuchen, sich der Besteuerung zu entziehen, beispielsweise durch Abwanderung. Grundsätzlich wäre deshalb eine europäische Lösung anzustreben – aber nicht zwingend. Man könnte für die Berechnung des Lastenausgleichs Wertansätze von vor der Krise unterstellen, beispielsweise aus dem Jahr 2007, wie auch seinerzeit beim Lastenausgleichsgesetz von 1952 vorgegangen wurde. Der Ansatz am Vermögen verhindert, dass sich das verpflichtete Institut durch die kreative Gestaltung der Gewinnsituation der Belastung entzieht, und erzwingt auch – im Leibniz'schen Sinne, dessen produktive Nutzung.

Ein gewichtiger ordnungsökonomischer Einwand lautet, das Verursacherprinzip sei nicht anzuwenden, weil die Krise durch die Geldpolitik ausgelöst wurde, auf die der Ordnungsrahmen, vor allem

die Finanzmarktregulierung, nicht angemessen reagierte. Schließlich bedeute das Systemische des Bankensystems, dass Einzelverantwortung infolge hoher Externalitäten nicht zuzuordnen sei. Zudem würden auch gut geführte Geldhäuser durch den Lastenausgleich „bestraft“. Diese Argumentation unterschlägt völlig, dass Verantwortung in der Sozialen Marktwirtschaft immer an Personen oder den Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit anknüpft und der Anspruch auf Gewinn und Vermögen konstitutiv mit Verlust bis hin zur Insolvenz verbunden ist.<sup>14</sup> Mit Sicherheit ist Finanzmarktstabilität ein öffentliches Gut (ebenso wie Geld, aber auch Gesundheit, saubere Umwelt usw.) – aber es entbindet nicht von individueller Verantwortung. Letztlich liegt massives Elitenversagen

<sup>14</sup> Vgl. W. Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen – Zürich 1950. Diese Individualverantwortung wird in Wissenschaft und Publizistik stark betont, weil sie alleine dazu beiträgt, kollektive und individuelle Rationalität vereinbar zu machen; zur Gerechtigkeit vgl. die Steuergrundsätze bereits bei Adam Smith und aktuell P. Kirchhof: Das Maß der Gerechtigkeit, München 2009; oder H. Prantl: Versager in der Krise, in: Süddeutsche Zeitung vom 14.4.2009.

vor, für das die Geschädigten nicht allein aufkommen sollten. Tatsächlich werden durch den Lastenausgleich die Bankaktionäre zur Finanzierung herangezogen – aber das ist Teil der Aktionärsdemokratie.

Die Banken könnten sich der Belastung durch Überwälzen auf die Zinsen entziehen, was allerdings durch mehr Preistransparenz und eine erhöhte Wettbewerbsintensität begrenzt werden kann. Wenn systemisches Risiko bedeutet, dass das Risiko einer Bank mit zunehmender Größe überproportional wächst, wäre eine mit der konsolidierten Größe einer Bankengruppe progressive Eigenkapitalunterlegung zu fordern. Dies begrenzt die Größe der Institute, fördert die Wettbewerbslage und würde vor allem den an der Krise wenig beteiligten Volks-, Raiffeisenbanken und Sparkassen zum Vorteil gereichen.

#### Fazit

In der Diskussion über einen zügigen Abbau der Staatsverschuldung wird die Mehrwertsteuererhöhung vermehrt als zentrale Option gehandelt. Weiterhin wer-

den auch einschneidende Ausgabenbeschränkungen in Betracht gezogen. Beide stehen vor dem ordnungsökonomischen und moralischen Problem, an der Finanzkrise weitgehend Unbeteiligte finanziell zu belasten. Die Frage nach der sozial- und wachstumspolitischen Machbarkeit der beiden Vorschläge ist kritisch zu hinterfragen. Hier wird als Alternative, da ökonomisch weniger kritisch und deutlicher an die Verantwortlichkeiten anknüpfend, eine Lastenausgleichsabgabe der Banken präferiert. Einnahmen hieraus erlauben ein zügiges Rückführen der Schuldenbelastung ohne erhebliche Wachstumseinbußen. Letztlich müssen die politisch Verantwortlichen entscheiden, welchen Weg sie gehen. Auch vor dem Hintergrund allgemeiner Gerechtigkeitsvorstellungen, dass Verursacher für den von ihnen verursachten Schaden aufzukommen haben, führt an einem beschleunigten Schuldenabbau durch außerordentliche Beiträge des Bankensektors, die über dessen normalen Steuerbeitrag hinausgehen, eigentlich kein Weg vorbei.

---

Ekkehart Wilk

## Steuererhöhungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte

---

In der neuen Legislaturperiode sind Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung erforderlich. Eine Konsolidierung ausschließlich über die Ausgabenseite dürfte allerdings politisch nicht durchsetzbar sein. Entsprechend sind Steuererhöhungen absehbar. Daher ist es für die Politik wenig hilfreich, Steuererhöhungen pauschal als wachstums-

Wirtschaftsdienst 2009 • 9

hemmend abzulehnen.<sup>1</sup> Vielmehr sind die Wirkungen alternativer Steuererhöhungen genauer zu untersuchen und bei der ökonomischen Analyse auch Referenzszenarien zu berücksichtigen.

<sup>1</sup> So argumentiert z.B. R. Peffekoven, Steuererhöhungen seien kein geeignetes Instrument zur nachhaltigen Konsolidierung des Haushalts. Vgl. R. Peffekoven: Mehrwertsteuererhöhung: Keine nachhaltige Konsolidierung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 89. Jg. (2009), H. 7, S. 427.

Die während des Bundestagswahlkampfs gemachten Versprechungen, keine Steuern zu erhöhen und Steuerentlastungen vorzunehmen, dürften in der kommenden Legislaturperiode keine wesentliche Rolle mehr spielen, da sie weder die wirtschaftliche Ausgangslage noch die zu erwartenden Entlastungsspielräume berücksichtigen. „Heimliche“ Steuererhöhungen durch

587

inflationbedingte Steuermehreinnahmen bei der Einkommensteuer finden zwar zurzeit nicht statt. Dennoch wird von verschiedenen Seiten ihre „Rückgabe“ an die Steuerzahler verlangt. Zudem wird der „Selbstfinanzierungseffekt“ von Steuersenkungen regelmäßig überschätzt. Solange Wähler derartige Vorschläge honorieren, werden sie auch immer wieder auftauchen. Umfragen zeigen allerdings, dass die ganz überwiegende Mehrheit der Wähler den von einigen Parteien gemachten Steuersenkungsversprechungen keinen Glauben schenkt und in der neuen Legislaturperiode Steuererhöhungen erwartet.<sup>2</sup>

In jüngster Vergangenheit wurden erneut eine „grundlegende“ Steuerreform und eine „Vereinfachung“ des Steuersystems gefordert, auch von Institutionen außerhalb der Parteien.<sup>3</sup> Die Diskussionen um grundlegende Steuerreformen und eine Vereinfachung des Steuersystems scheinen in Deutschland ein permanentes Vorhaben zu sein. Kaum ist eine angestrebte Steuerreform zumindest teilweise Gesetz geworden, ertönt erneut der Ruf nach einer „grundlegenden“ Steuerreform. Die dabei immer wiederkehrende Forderung nach Vereinfachung des Steuersystems klingt positiv. Allerdings sind viele Steuerzahler an dieser Vereinfachung gar nicht interessiert, da sie Vorteile aus der Intransparenz „günstiger“ Regelungen ziehen. Zudem ist eine Vereinfachung in zahlreichen Bereichen rechtlich nicht möglich.

Vielfach steht hinter den Forderungen nach Vereinfachung vor

allem das Ziel, die Realisierungschancen von Steuerentlastungen zu erhöhen. Die Stiftung Marktwirtschaft hat dies im Zusammenhang mit ihren Vorschlägen zur Unternehmensteuerreform deutlich demonstriert.<sup>4</sup> Auch der „Entwurf eines Einkommensteuergesetzes“ einer Kommission dieser Stiftung<sup>5</sup> reklamiert Vereinfachung, seine Realisierung würde jedoch zu erheblichen Steuermindereinnahmen führen. Vereinfachung des Steuersystems ist auch aufkommensneutral möglich. Entsprechende Vorschläge würden sicherlich vermehrt gemacht, wenn Vereinfachung als wichtiges Ziel angesehen würde.

#### **Konsolidierung ohne Steuererhöhungen unrealistisch**

In der neuen Legislaturperiode sollte die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erst dann in Angriff genommen werden, wenn die wirtschaftliche Erholung beträchtlich fortgeschritten ist. Dann entfallen konjunkturbedingt zusätzliche Ausgaben und es werden „automatisch“ höhere Steuereinnahmen erzielt. Dennoch wird ein erhebliches Defizit verbleiben: aufgrund der erhöhten Kreditaufnahme während der Krise, aber auch im Rahmen der normalen mittelfristigen Finanzplanung müssen bis 2013 Kredite im Umfang von über 300 Mrd. Euro – allein durch den Bund – aufgenommen werden.

Wenn angestrebt wird, die Verschuldungsgrenzen des Maastricht-Vertrages in absehbarer Zeit wieder einzuhalten, ist dies über die Ausgabenseite politisch nicht

zu erreichen. Gebhardt/Kambeck<sup>6</sup> haben in dieser Zeitschrift gezeigt, dass nur unter (sehr) günstigen gesamt- und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Schuldenstandsgrenze von 60% des BIP 2020 wieder erreicht bzw. unterschritten werden könnte. Dies setzt aber unter anderem voraus, dass die konjunkturabhängigen Ausgaben während dieses Zeitraums real kaum zunehmen dürfen.

Es ist unrealistisch zu erwarten, dass Politiker derartige „Einengungen“ ihres Handlungsspielraums akzeptieren und über einen längeren Zeitraum durchsetzen können bzw. wollen, auch wenn einige Ökonomen eine Reduktion konjunkturunabhängiger Ausgaben befürworten. Politikberatung verfehlt ihr Ziel, wenn sie von unrealistischen Annahmen ausgeht und in diesem Fall Steuererhöhungen strikt ablehnt. Der in erheblichem Ausmaß interessenorientierte steuerpolitische Willensbildungsprozess wird dann Anderen überlassen. Es reicht in diesem Zusammenhang auch nicht aus, Steuererhöhungen generell als wachstumschädlich zu bezeichnen. Bedacht werden muss, dass ceteris paribus eine unterbliebene Steuererhöhung zu einer erhöhten Kreditaufnahme führt.

#### **Analysemängel vermeiden**

Die Analyse der Wirkungen von Steuererhöhungen beschränkt sich häufig auf die Aussage, diese seien wachstumshemmend. Sicherlich wirkt der finanzielle Entzugseffekt durch die Besteuerung hemmend: bei der Mehrwertsteuer beim Konsum, bei der Einkommensteuer bei Konsum und Sparen. Eine Beschränkung auf den Entzugseffekt

<sup>2</sup> Vgl. o.V.: Keiner glaubt den Steuer-Märchen, in: Handelsblatt vom 22. Juli 2009, S. 1.

<sup>3</sup> Beispielsweise von der Stiftung Marktwirtschaft, Kommission „Steuergesetzbuch“: Entwurf eines Einkommensteuergesetzes, Berlin 2008, www.stiftung-marktwirtschaft.de.

<sup>4</sup> Vgl. E. Wilk: Plädoyer für eine effizientere Steuerreformdebatte, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 11, S. 699 f.

<sup>5</sup> Stiftung Marktwirtschaft, Kommission „Steuergesetzbuch“, a.a.O.

<sup>6</sup> Vgl. H. Gebhardt, R. Kambeck: Anstieg der Staatsverschuldung stellt Finanzpolitik vor große Herausforderungen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 89. Jg. (2009), H. 7, S. 466 ff.

müsste konsequenterweise zur Abschaffung des Steuersystems führen, um den maximal möglichen Abbau von Wachstumshemmnissen durch die Besteuerung zu erreichen. Dies macht deutlich, dass es erforderlich ist, im Gegenzug die Wachstumswirkungen der entsprechend finanzierten Ausgaben zu berücksichtigen.

Wenn die politisch durchsetzbaren bzw. gewollten Ausgabenbeschränkungen zur Konsolidierung nicht ausreichen und daher Steuerermehrbelastungen geplant sind, muss eine aussagefähige Analyse ihrer Wachstumswirkungen die Wirkungen der dadurch entfallenden Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften einbeziehen. Möglichen Wachstumshemmnissen der Besteuerung stehen die positiven Wirkungen einer reduzierten Kreditaufnahme gegenüber. Unterbleibt eine Steuererhöhung heute, um negative Wachstumswirkungen zu vermeiden, werden die negativen Wirkungen der nicht reduzierten Kreditaufnahme – Belastung der Steuerzahler in der Zukunft u.a. – implizit akzeptiert. Die Diskussion über „unvermeidbare“ Steuererhöhungen könnte an Rationalität gewinnen, wenn ihre Ablehnung explizit mit einer relativ höheren Staatsverschuldung und den daraus resultierenden (negativen) ökonomischen Wirkungen begründet wird.

Wenn der Konsolidierung Priorität eingeräumt wird, sollten sich die Überlegungen zu Steuererhöhungen darauf konzentrieren, mit welchen steuerlichen Maßnahmen negative Wirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum oder sonstige relevante Ziele minimiert werden können.

### **Steuererhöhungen in der EU koordinieren**

Bei der Analyse von internationalen Wettbewerbswirkungen möglichen

Steuererhöhungen kann nicht nur vom geltenden Recht ausgegangen werden. Denn zahlreiche Länder stehen vor der Notwendigkeit der Konsolidierung ihrer Haushalte, auch mit Steuererhöhungen. So wurde in Großbritannien die Einkommensteuer für Einkommen, die 150 000 Pfund überschreiten, mit Wirkung ab April 2010 auf 50% erhöht.<sup>7</sup> Dies ist sicherlich sehr früh im Hinblick auf die zu erwartende wirtschaftliche Entwicklung. Hier wird aber der erhebliche Druck sichtbar, unter dem Großbritannien steht: Durch Steuererhöhung sollen eine weitere Kreditfinanzierung des Staatshaushalts und eine Verschlechterung des Ratings von Staatsanleihen vermieden werden.

Eine Koordinierung von Konsolidierungsschritten in der EU wäre aus Wettbewerbsgründen wünschenswert. Dies dürfte aber, insbesondere bei direkten Steuern, auf erhebliche Widerstände stoßen. Der Konsolidierungsdruck in den Mitgliedstaaten könnte jedoch neue Spielräume für eine koordinierte Steuerpolitik eröffnen. Notwendige Steuererhöhungen ließen sich in den Mitgliedstaaten auf diese Weise besser durchsetzen.

### **Tarifreform der Einkommensteuer**

Zunächst soll auf die auch im Bundestagswahlkampf geforderte Reform der Progressionszone der Einkommensteuer eingegangen werden, um anschließend Steuererhöhungsspielräume zu untersuchen. Die steuerliche Grenzbelastung mittlerer Einkommen und zusätzlich die Arbeitnehmerbeiträge zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung können, solange die Höchstbeiträge zur Sozialversicherung nicht überschritten werden, zu insbesondere bei

Gehaltserhöhungen demotivierenden Abgabenbelastungen, führen. Häufig unterscheiden die Betroffenen nicht zwischen Abgaben- und Steuerbelastung, sondern rechnen die Belastung insgesamt der Besteuerung zu.

Eine Reform des Einkommensteuertarifs sollte nicht das Ziel haben, die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen auszugleichen. Dies ist auch schon deshalb nicht möglich, weil das Einkommensteuerrecht auf dem Leistungsfähigkeitsprinzip basiert. Beiträge zur Sozialversicherung mindern – in zunehmendem Maße – die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer aus Gründen der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Zu erwähnen ist hier insbesondere die Neuregelung und Ausweitung der Abzugsfähigkeit der Krankenversicherungsbeiträge ab 1.1.2010. Sozialversicherungsbeiträge sollten aber nicht „doppelt“ berücksichtigt werden; bei der Bemessungsgrundlage und bei der Gestaltung des Tarifs.

Im Wahlkampf wurde der Abbau des „Mittelstandsbauchs“ bei der Einkommensteuer versprochen.<sup>8</sup> Seine vollständige Beseitigung erfordert einen durchgehend linearprogressiven Einkommensteuertarif. Die daraus resultierenden hohen Steuerausfälle<sup>9</sup> sind aber mit einer Konsolidierungsstrategie nicht vereinbar. Denkbar wäre allenfalls, den steilen Anstieg der Grenzsteuersätze in der unteren Progressionszone abzumildern, indem diese Zone verlängert wird. Die Steuerausfälle blieben begrenzt. Sie könnten durch eine Tarifreform in den obern

<sup>8</sup> Vgl. Regierungsprogramm 2009-2013 der CDU/CSU, S.14.

<sup>9</sup> Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geht von 26 Mrd. Euro aus (Auskunft Bundesministerium für Finanzen), auf Basis des Einkommensteuertarifs 2008 (Jahresgutachten 2008/2009, S. 253).

<sup>7</sup> „Budget 2009 – personal taxation“, veröffentlicht 22. April 2009, www.direct.gov.uk.

ren Proportionalzonen überkompensiert werden, so dass insgesamt mit der Einkommensteuer ein Konsolidierungsbeitrag erzielt würde. Es könnte aber notwendig sein, zunächst der Konsolidierung Priorität einzuräumen, und erst zu einem späteren Zeitpunkt Steuerentlastungen durch eine Reform der Progressionszone in Angriff zu nehmen.

### **Obere Proportionalzonen vereinheitlichen**

Der progressive Einkommensteuertarif endet mit Beginn der 1. oberen Proportionalzone ab 52 000 Euro (Grundtabelle)/104 000 Euro (Splittingtabelle), für die der Steuersatz von 42% gilt; ab 250 000 bzw. 500 000 Euro beginnt eine weitere Proportionalzone mit dem Steuersatz von 45%. Hinzu kommt noch der Solidaritätszuschlag. Erhebliche Steuermehreinnahmen könnten mit einer einheitlichen oberen Proportionalzone erzielt werden, indem der Proportionalsteuersatz in Höhe von 45% „vorgezogen“ wird, z.B. auf den Beginn dieser Zone bei 120 000 Euro (Grundtabelle). Darüber hinaus könnte der Tarifverlauf ab 42% bei 52 000 bzw. 104 000 Euro bis zum vorgezogenen Beginn der einheitlichen oberen Proportionalzone (45%) progressiv ausgestaltet werden. Durch „Verlängerung“ der Progressionszone und entsprechender Ausgestaltung kann ein allmählicher Anstieg der Grenzbelastung realisiert werden.

Von verfassungsrechtlicher Bedeutung ist eine weitgehende Rechtsformneutralität der Besteuerung. Sie würde durch die vorgeschlagenen Steuerrechtsänderungen nicht beeinträchtigt. Im Gegenteil: Relative steuerliche Besserstellungen von Personenunternehmen gegenüber Kapitalgesellschaften würden verringert.

Nach geltendem Recht beträgt die Gesamtsteuerbelastung der Kapitalgesellschaften knapp 30%, wenn eine durchschnittliche Gewerbesteuerbelastung angenommen wird.<sup>10</sup> Der ausgeschüttete Gewinn wird zusätzlich mit 25% Abgeltungssteuer belastet, einschließlich des darauf entfallenden Solidaritätszuschlags mit etwa 26%; die Gesamtbelastung auf Unternehmens- und Gesellschafterebene beträgt daher ca. 48%.

Bei Personenunternehmen – Personengesellschaften<sup>11</sup> und Einzelunternehmer – würde der Gewinn in der einheitlichen oberen Proportionalzone mit 45%, einschließlich Solidaritätszuschlag mit ca. 47,5 % belastet.<sup>12</sup> Insofern würde durch einen früheren Beginn der 45%igen Besteuerung und der Verlängerung der Progressionszone die relative steuerliche Besserstellung der Personenunternehmen in diesem Bereich reduziert. Einbehaltene Gewinne von Personenunternehmen werden – auf Antrag – auch weiterhin mit knapp 30%<sup>13</sup> belastet. Dies entspricht der Belastung von Kapitalgesellschaften. Weitgehende Belastungsneutralität ist somit unverändert gegeben.

Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass die Vereinheitlichung der oberen Proportionalzonen der Einkommensteuer mit einem Steuersatz von 45%

<sup>10</sup> Hier wird ein Hebesatz von 400 verwandt, der aber tatsächlich in den einzelnen Kommunen im Bereich zwischen 200 und 500 liegt. Der Körperschaftsteuersatz beträgt 15%, zusätzlich fällt der Solidaritätszuschlag an.

<sup>11</sup> Der Gewinn von Personengesellschaften wird den Gesellschaftern zugerechnet und der individuellen Einkommensteuer unterworfen.

<sup>12</sup> Die Gewerbesteuer ist im Rahmen der Einkommensteuer anrechenbar und daher in diesem Zusammenhang zu vernachlässigen.

<sup>13</sup> Nach § 34a EStG wird der nicht entnommene Gewinn mit einem Steuersatz in Höhe von 28,25% belastet. Zusätzlich fällt der Solidaritätszuschlag an.

die Unternehmen nicht steuerlich belastet bzw. belasten muss. Nur die Gewinne von Personenunternehmen werden höher besteuert, für die nicht die Begünstigung einbehaltener Gewinne gilt. Den Unternehmen steht es aber frei, diese Begünstigung zur Finanzierung ihrer Investitionen in Anspruch zu nehmen.

Da die im Unternehmen verbleibenden Gewinne nicht zusätzlich steuerlich belastet werden, sind insoweit negative Auswirkungen auf das Wachstum nicht zu erwarten. Positiv ist zu bewerten, dass relative steuerliche Besserstellungen der Personenunternehmen abgebaut werden.

### **Stärkere Vermögensbesteuerung?**

Grundsätzlich in Frage kommen insbesondere eine Erhöhung der Grundsteuern, die Wiedereinführung der persönlichen Vermögensteuer, außerordentliche Vermögensabgaben und eine verstärkte Erbschaft- und Schenkungssteuer. Nach einer Studie des DIW<sup>14</sup> werden Vermögen in Deutschland vergleichsweise niedrig besteuert. Würde die Steuerbelastung auf den EU-Durchschnitt angehoben, könnten zusätzliche 25 Mrd. Euro erzielt werden.

Als Alternative zu den vorgeschlagenen Einkommensteuererhöhungen – oder zusätzlich – könnte eine Erhöhung der Grundsteuern in Erwägung gezogen werden. In den meisten OECD-Ländern ist sie die aufkommensstärkste Vermögensteuer. Ob zunächst eine Reform der Besteuerungsgrundlagen, die Grundstücksbewertungen für bis zu 30 Mio. Objekte erforderlich

<sup>14</sup> Vgl. S. Bach: Vermögensbesteuerung in Deutschland: Eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche, in: DIW Wochenbericht, Nr. 30/2009, S. 478 ff.

macht,<sup>15</sup> notwendig ist, soll an dieser Stelle nicht näher erörtert werden. Notwendig ist aber eine Analyse der Wachstums- und Verteilungswirkungen stärkerer Grundsteuerbelastungen in Relation zu alternativen Steuererhöhungen.

### Mehrwertsteuererhöhung/ Einheitlicher Steuersatz?

In der letzten Phase steuerpolitischer Willensbildungsprozesse kommt nicht selten eine Mehrwertsteuererhöhung in die Diskussion. Sie kann aufgrund ihrer Ergiebigkeit erhebliche Finanzierungslücken schließen und ist weniger merklich als direkte Steuern. Außerdem kann auf höhere Steuersätze in anderen Mitgliedsländern der EU verwiesen werden.

Der ermäßigte Steuersatz bei der Mehrwertsteuer (7%) kann als Subvention bezeichnet werden. Wenn die Abschaffung dieser Steuervergünstigung aus wettbewerbspolitischen Gründen gefordert wird, hat dies den „Nebeneffekt“ zusätzlicher Steuereinnahmen. Wollte man keine zusätzlichen Steuereinnahmen erzielen, ließe sich das wettbewerbspolitische Ziel allerdings auch einfach durch eine Absenkung des Regelsatzes erreichen.

### Fazit

Wenn eine ausreichende Konsolidierung über die Ausgabenseite nicht realisiert werden kann, kann nur eine vergleichende Wirkungsanalyse Auskunft darüber geben, welche Steuererhöhungen aus wachstumspolitischer Sicht relativ effizienter sind, d.h., das Wachstum nicht negativ beeinflussen bzw. in geringerem Umfang dämpfen. Die positiven Wirkungen einer verringerten Kreditaufnahme infolge von Steuererhöhungen sind in die Analyse einzubeziehen.

<sup>15</sup> Ebenda, S. 480.

Wirtschaftsdienst  
Zeitschrift für Wirtschaftspolitik



Im Rahmen einer Lesereihe laden der  
WIRTSCHAFTSDIENST und die ZBW ein zur



© Daniel Ammann

## Lesung mit Ulrich Thielmann

# SYSTEM ERROR

Warum der freie Markt zur Unfreiheit führt

Immer mehr Menschen beschleicht ein Unbehagen gegenüber dem Markt: stetig wachsende Einkommensunterschiede, Gewinnsteigerungen durch Entlassungen, die schleichende Ökonomisierung des Lebens. Doch was genau ist falsch am „freien“ Markt? Warum ist die Marktgesellschaft keine gute Gesellschaft? Der Wirtschaftsethiker Ulrich Thielmann stellt sein neues Buch in der ZBW Hamburg vor und findet Antworten auf diese Fragen.

*Ulrich Thielmann ist Vizedirektor des Instituts für Wirtschaftsethik der Universität St. Gallen. Seit 2005 leitet er daneben die unabhängige Ethikkontrollstelle der Alternativen Bank Schweiz.*

**Dienstag, 27. Oktober 2009**

**18.00 Uhr**

**ZBW (ehemals HWWA), Raum 519  
Neuer Jungfernstieg 21, Hamburg**

Eintritt frei

Anmeldung und weitere Informationen unter  
[www.wirtschaftsdienst.eu/veranstaltungen](http://www.wirtschaftsdienst.eu/veranstaltungen)