ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schulemann, Olaf

Research Report

Haushaltskonsolidierung über die Einnahmenseite? Eine falsche Strategie

KBI kompakt, No. 8

Provided in Cooperation with:
DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

Suggested Citation: Schulemann, Olaf (2012) : Haushaltskonsolidierung über die Einnahmenseite? Eine falsche Strategie, KBI kompakt, No. 8, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/60455

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.

KBI kompakt

Haushaltskonsolidierung über die Einnahmenseite? Eine falsche Strategie

von Dr. Olaf Schulemann

Eine zügige und nachhaltige Haushaltskonsolidierung ist eines der vordringlichsten Probleme der öffentlichen Haushalte in Deutschland. Diesem Problem könnte prinzipiell auf zwei Arten begegnet werden: durch eine Senkung der Ausgaben oder durch eine Erhöhung der Einnahmen. Letzteres hat sich in der Vergangenheit indes als fatal erwiesen.

Lehren aus der Vergangenheit

Eine übermäßige Staatsverschuldung ist kein rein deutsches Problem. Fast alle entwickelten Staaten stehen oder standen vor ähnlichen Herausforderungen. Entsprechend groß ist der Erfahrungsschatz an gelungenen und weniger gelungenen Konsolidierungsversuchen. Eine Vielzahl von internationalen Studien belegt dabei, dass eine erfolgreiche Reduzierung von Defiziten im Prinzip immer durch Einschnitte im Ausgabenbereich ermöglicht worden ist. Konsolidierungsphasen, die vor allem durch Einnahme- bzw. Steuererhöhungen geprägt waren, erwiesen sich hingegen in der Regel als nicht nachhaltig. Im Gegenteil, im Durchschnitt erwiesen sich gerade solche Konsolidierungsstrategien als erfolgreich, bei denen neben einer deutlichen Ausgabensenkung gleichzeitig eine maßvolle Steuersenkung stattfand.

Eine Erfolg versprechende Konsolidierungsstrategie besteht also in einer deutlichen Ausgabensenkung, flankiert durch eine im Verhältnis dazu geringere Steuersenkung. Bei den Ausgabenkategorien sollten vor allem die Reduzierung von konsumtiven Staatsausgaben und Ausgaben des Transferbereichs im Mittelpunkt stehen.

Einnahmenerhöhungen führen zu Ausgabenerhöhungen

Die Ursache des Phänomens, dass durch eine Erhöhung der Staatseinnahmen eine nachhaltige Konsolidierung in der Regel nicht gelingt, ist politisch-ökonomischer Natur. Demokratien neigen nämlich generell dazu, durch Einnahmenerhöhungen geschaffene Spielräume mittelfristig zur Ausgabenausweitung zu nutzen.

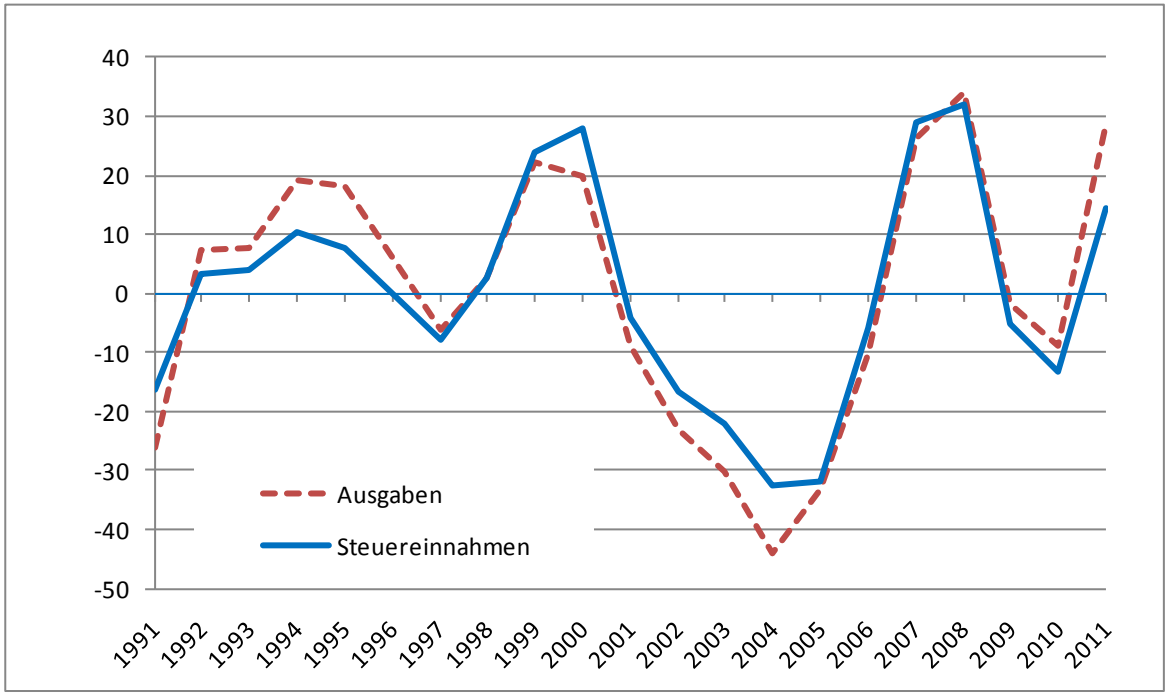
Bei Betrachtung der Entwicklung von Steuereinnahmen und Ausgaben zeigt sich gerade auch in Deutschland, dass die Ausgabenentwicklung mit leichter Verzögerung der Entwicklung der Steuereinnahmen folgt. Während Perioden mit gedämpfter Einnahmenentwicklung also für eine gewisse Ausgabendisziplin sorgten, führten Phasen mit stärker steigenden Einnahmen zu einem Anschwellen der Ausgaben.

Konkret ergibt eine Analyse der vergangenen zwanzig Jahre, dass für die Gebietskörperschaften in Deutschland ein enger Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Steuereinnahmen und der Ausgabenentwicklung nachgewiesen werden kann: die Ausgaben reagieren mit ca. zweijähriger Verzögerung auf die Einnahmen.

Nr. 8
11. Juni 2012

Dieser Zusammenhang ist mit einer Korrelationanalyse zu belegen. Methodisch werden dabei der (lineare) Trend von Steuereinnahmen und Ausgaben der letzten 20 Jahre ermittelt und die Differenzen zu den tatsächlichen Steuereinnahmen und Ausgaben (sogenannte Residuen) ausgewiesen. Durch diese Vorgehensweise kann die Wirkung der finanzpolitischen Entscheidungen unabhängig vom allgemeinen Wirtschaftswachstum dargestellt werden. Das dabei ermittelte Ergebnis, dass die Ausgaben der Tendenz der Steuereinnahmen meist im Abstand von zwei Jahren folgen, ist empirisch signifikant. Veranschaulicht wird dieser Befund auch durch die grafische Darstellung der betrachteten Steuer- und Ausgabenwerte.

Differenzen zwischen linearem Trend und tatsächlichen Ausgaben bzw. Steuereinnahmen (Residuen) der Gebietskörperschaften in Deutschland in Mrd. Euro



Quelle: Eigene Darstellung

Aktuelle Konsolidierungsstrategie höchst bedenklich

Dass die Einnahmen bzw. die Einnahmeerwartungen einen Einfluss auf die Ausgabenplanungen haben, ist auch angesichts der aktuellen Rekordsteuereinnahmen zu beobachten. So hat die Bundesregierung ihre Sparanstrengungen aufgrund der günstigen Steuereinnahmenentwicklung fast gänzlich eingestellt. Stattdessen soll eine Konsolidierung fast ausschließlich aufgrund des erwartet starken Anstiegs der Steuereinnahmen erfolgen.

Dieselbe Strategie wurde im letzen Jahrzehnt gleich zweimal – allerdings erfolglos – versucht. So setzte im Jahr 2002 der damalige Finanzminister Hans Eichel auf ein anhaltendes Wachstum der Steuereinnahmen. Genauso verfuhr sein Nachfolger Peer Steinbrück im Jahr 2007, wobei zusätzlich sogar eine deutliche Erhöhung der Umsatzsteuer vorgenommen wurde. In beiden Fällen wurden Einsparungen auf der Ausgabenseite unterlassen und stattdessen eine Konsolidierung über die Einnahmenseite angestrebt. In beiden Fällen scheiterte diese Strategie. Geblieben sind ein höheres Abgabenniveau, ein höheres Ausgabenniveau und höhere Staatsschulden. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen erscheint auch der Kurs der aktuel-

len Bundesregierung höchst bedenklich. Die offen geforderten Steuererhöhungen der Oppositionsparteien SPD und DIE GRÜNEN sind sogar geradezu fahrlässig.

Abgabenbremse

Deshalb ist zu erwägen, ob nicht eine Abgabenbremse dazu beitragen könnte, die Haushaltskonsolidierung auf den rechten (Ausgaben-)Pfad zu leiten. Bestandteile einer solchen Abgabenbremse lassen sich aus den Grundsätzen einer gerechten und angemessenen Besteuerung ableiten. Begonnen werden sollte mit der Verhinderung heimlicher Steuererhöhungen. Diese entstehen dadurch, dass die Löhne und Gehälter in der Regel stetig steigen, der Einkommensteuertarif aber oft längere Zeit konstant bleibt. Dadurch geraten viele Steuerzahler, gerade solche mit niedrigen und mittleren Einkommen, durch die Progression in Bereiche mit immer höheren Steuersätzen. Der Fiskus profitiert damit übermäßig von den steigenden Einkommen. Seit der letzten Tarifkorrektur im Jahr 2010 kommt es wegen der verschärften Progression derzeit zu besonders rasant steigenden heimlichen Steuererhöhungen. Eine baldige Korrektur ist deshalb dringend geboten. Notwendig erscheint es vor allem, heimliche Steuererhöhungen für die Zukunft dauerhaft auszuschließen. Dazu müssen die Eckwerte des Einkommensteuertarifs regelmäßig an die allgemeine Lohnentwicklung angepasst werden, der Tarif ist also „auf Räder“ zu stellen.

Voraussetzung für die positive Wirkung einer Abgabenbremse auf die Haushaltskonsolidierung ist allerdings, dass ein Ausweichen auf die Verschuldung verhindert wird. Die Voraussetzungen dafür sind durch die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse günstig. So könnte die Schuldenbremse, flankiert von einer Abgabenbremse, durch Druck auf die Ausgabenseite dazu beitragen, dass die öffentlichen Haushalte wieder ins Gleichgewicht kommen und dort auch langfristig verbleiben.

Fazit

Staatshaushalte lassen sich über die Einnahmenseite nicht nachhaltig konsolidieren. Diese Erkenntnis ist nicht nur theoretisch erklärbar. Sie ist auch mit internationalen Erfahrungen und anhand der tatsächlichen Entwicklung in Deutschland zu belegen. Demnach besteht die begründete Gefahr, dass Steuererhöhungen eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung regelrecht konterkarieren. Daher sind die aktuell diskutierten Steuererhöhungen strikt abzulehnen. Zur dauerhaften Absicherung der Konsolidierung sollte neben der Schulden- auch eine Abgabenbremse eingerichtet werden.

Dieser Beitrag ist eine gekürzte Fassung der Studie des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung – ein Irrweg, Schrift 112, Berlin, Mai 2012.

Herausgeber:
Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.
Französische Straße 9-12, 10117 Berlin
Tel: 030 / 25 93 96 32, Fax: -13
E-Mail: kbi@steuerzahler.de, Web: www.karl-braeuer-institut.de