



PositionLiberal 99

Haushaltslöcher und Steuerentlastungen – Was ist zu tun?

Bodo Herzog

Liberales Institut

JEDER MENSCH BRAUCHT
FREIHEIT, UM SEINE
ANLAGEN UND FÄHIGKEITEN
ENTFALTEN UND
VERWIRKLICHEN ZU KÖNNEN.
ER
WIRTLICHT UND
WISSENSCHAFTEN, STAGNIERT
DIE WIRTSCHAFT.
GEISTIGES LEBEN BRAUCHT
FREIHEIT GENAUSO, WIE DER
KÖRPER DIE LUFT ZUM ATMEN.

Wenn Sie unsere Arbeit unterstützen wollen:
Commerzbank Berlin
BLZ 100 400 00
Spendenkonto: 266 9661 04
Spendenbescheinigungen werden ausgestellt.

Impressum:

Herausgeber
Liberales Institut der
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Reinhardtstraße 12
10117 Berlin

Tel.: 0 30.28 87 78-35
Fax: 0 30.28 87 78-39
libinst@freiheit.org
www.freiheit.org

Produktion
COMDOK GmbH
Büro Berlin

3. Auflage 2012

HAUSHALTSLÖCHER UND STEUERENTLASTUNGEN – WAS IST ZU TUN?

Bodo Herzog

Inhalt

Zusammenfassung:	5
1. Einleitung	6
2.1 Haushaltskonsolidierung zwischen Krisenbewältigung und Stärkung der Wachstumskräfte	10
2.2. Die internationale Defizit- und Schuldenentwicklung	11
2.3. Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland	13
2.4. Staatliche Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2009/2010	14
2.5. Defizit- und Schuldenstand in Deutschland im Jahr 2009/2010	15
2.6. Finanzierungsdefizite im weiteren Verlauf der Legislaturperiode	17
2.7. Strukturelle Konsolidierung im Lichte der Schuldenbremse	18
3. Wirtschaftspolitische Debatte und Handlungsnotwendigkeit	19
3.1 Die politische Debatte um Steuersenkungen	19
3.2 Orientierungslinien für eine wirtschaftspolitische Debatte um Steuersenkungen und Haushaltskonsolidierung?	21
4. Finanzpolitische Modellsimulation zur mittelfristigen fiskalischen Wirkung einer Steuersenkung	25
4.1. Beschreibung der simulierten Einkommensteuerreform	25
4.2. Modellsimulation der Einkommensteuerreform	26
4.3. Folgerungen aus der Modellsimulation (Take-Home-Messages)	30

5. Wirtschaftspolitische Überlegungen zur Gegenfinanzierung der Steuerreform	31
5.1. Konsolidierung durch höheres Wachstum	32
5.2. Konsolidierung durch Ausgabensenkung	32
5.3. Konsolidierung durch Steuererhöhungen an anderer Stelle	34
6. Fazit	35
Anhang A	37
Literaturverzeichnis	39
Über den Autor	40

Zusammenfassung:

Die Lage der öffentlichen Haushalte ist aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise seit geraumer Zeit angespannt. Bereits während des Bundestagswahlkampfes sowie nach dem Wahlsieg der christlich-liberalen Koalition im Jahr 2009, gab es eine hitzige Debatte über die Vereinbarkeit von Steuersenkungen und nachhaltigen öffentlichen Finanzen. Im vorliegenden Beitrag wird die Frage der Finanzierbarkeit von Steuererleichterungen durch zukünftiges Wirtschaftswachstum diskutiert. Auf Basis aktueller Daten und modelltheoretischer Simulationsberechnungen wird ein wirtschaftspolitisch gangbarer Weg zur Umsetzung des Koalitionsvertrages aufgezeigt.

Keywords:

Steuersenkung, Haushaltskonsolidierung, Wirtschaftswachstum

1. Einleitung

Derzeit gibt es in zahlreichen europäischen Ländern eine Debatte über den richtigen Weg der Haushaltskonsolidierung aufgrund der steigenden Staatsverschuldung im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise. Gerade der Fall Griechenland zeigt durch seine dramatische Entwicklung die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung auch in Deutschland auf. Gleichzeitig ist der Hinweis auf eine solide Finanzpolitik aber nur ein Gesichtspunkt nachhaltiger Wirtschaftspolitik. Ein zweiter wichtiger Aspekt ist mit der Frage verknüpft, wie Deutschland gestärkt aus der sogenannten „Krise“ hervorgehen kann. Zusammenfassend geht es also darum, wie neben den unzweifelhaft notwendigen Konsolidierungsschritten positive Wachstumsimpulse ausgelöst werden können.

Diese umfassende Betrachtungsweise impliziert de facto, dass die bevorstehende Haushaltskonsolidierung immer auch unter dem Blickwinkel einer Stärkung der Wachstumskräfte angegangen werden muss. Wichtig ist: Alle Konsolidierungsanstrengungen dürfen zukünftige Wachstumskräfte so wenig wie möglich konterkarieren. Aus diesem Grund sollte eine allein auf Ausgabenenkungen setzende Finanzpolitik ausscheiden. Was ist stattdessen zu tun? Ein Dreiklang aus: (a) einer Stärkung der Wachstumskräfte durch eine Steuersenkung (d.h. Stärkung der Leistungsanreize), (b) eine Vereinfachung und Optimierung des Steuersystems mittels einer Steuerstrukturreform und (c) eine vernünftige Mischung aus Ausgabenenkung und Steuererhöhung als Gegenfinanzierung; könnte darin ein gangbarer Weg liegen?

Der schwarz-gelbe Koalitionsvertrag gibt trotz aller Kritik einige Impulse in diese Richtung. Zunächst sind dort Steuersenkungen und eine grundlegende Steuersystemreform vorgesehen. Diese Steuersenkungen finanzieren sich, sofern richtig konzipiert (über verbesserte Leistungsanreize) zu einem gewissen Grad selbst, erfahrungsgemäß aber niemals vollständig. Eine Kompensation des verbleibenden Finanzierungsbedarfs durch eine höhere Nettokreditaufnahme verbietet bereits heute nicht zuletzt die Neuregelung zur Schuldenbremse (Sachverständigenrat 2009). Daher kommen nur wenige Alternativen in Betracht: Zur vollständigen Gegenfinanzierung einer Steuersenkung müssen entweder Ausgaben gekürzt oder an anderer Stelle Steuern oder Abgaben erhöht werden oder aber eine Mischung aus beidem. Wenngleich das auf eine aufkommensneutrale Steuerreform hinausliefere, so würde eine klug angelegte Gegenfinanzierung die steuerliche Entlastung auch effizienz- und wohlfahrtssteigernd umverteilen.

Unabhängig von den fiskalischen Folgen bleibt unbestritten, dass das deutsche Einkommenssteuersystem reformbedürftig ist. Auch diesem Faktum ist geschuldet, dass im Koalitionsvertrag richtigerweise eine Steuerreform angekündigt wird, die das Steuersystem „einfach, niedrig und gerecht“ machen soll. Nicht selten standen Steuerreformen in Deutschland unter diesem Motto. Allerdings wurde eine Vereinfachung des Steuersystems stets nur dann erreicht, wenn einzelne Steuern vollständig abgeschafft oder aber ihre Erhebung ausgesetzt wurde (Sachverständigenrat 2009).

Aufgrund ihrer Erträge und Reichweite rückt man die Einkommensteuer gerne in den Mittelpunkt der Debatte. In diesem Bereich sieht auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung langfristigen Handlungsbedarf, wenngleich kurzfristig keine zwingende Notwendigkeit gegeben sei, so der Rat der Wirtschaftsweisen weiter. In der Vergangenheit ist hier bereits viel passiert. Durch das Bürgerentlastungsgesetz (Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland) im Rahmen des Konjunkturpakets II wurden die Steuerzahler rückwirkend zum 1.1.2009 dauerhaft entlastet. Die Senkung des Eingangssteuersatzes von 15% auf 14%, die Erhöhung des Grundfreibetrags um 340 Euro in den Jahren 2009 und 2010 sowie das Hinausschieben des Beginns der einzelnen Tarifzonen um jeweils insgesamt 730 Euro, die erhöhte Absetzbarkeit von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung und von Handwerkerleistungen sowie die rückwirkende Wiedergewährung der Pendlerpauschale ab 1. Januar 2007 entlasten die Einkommenssteuerzahler seit dem Jahr 2009 um etwas mehr als 8 Mrd. Euro und ab dem Jahr 2010 um weitere 10 Mrd. Euro (Sachverständigenrat 2009). Darüber hinaus hat die Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP zum 1. Januar 2010 mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz den Kinderfreibetrag von gegenwärtig jährlich 6.024 Euro auf 7.008 Euro erhöht und das Kindergeld um 20 Euro monatlich angehoben. Dies ist mit einer zusätzlichen Entlastung von in etwa 4,6 Mrd. Euro verbunden. Zusammengenommen dürften die Konjunkturpakete sowie die anderen beschlossenen Maßnahmen die von den Koalitionsparteien erhoffte „spürbare Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums“ zumindest im Jahre 2010 beeinflusst haben, wenngleich nur bedingt neue Leistungsanreize und damit langfristige Wachstumsimpulse, insbesondere in der Mittelschicht, von diesen Maßnahmen zu erwarten sind.

Für viele drängen sich damit weitere Fragen auf: Muss der Staat mit Blick auf die bereits beschlossenen und wirksamen Steuersenkungen in Milliardenhöhe einerseits und die notwendige Haushaltskonsolidierung andererseits die Steuern erhöhen? Und muss damit auf weitere Steuerentlastungen des Koalitionsvertrages verzichtet werden? Und würden damit möglicherweise die

oben erwähnten Wachstumsimpulse gebremst, derer es bedarf, um langfristig gestärkt aus der Krise hervorzugehen?

Bevor diese Fragen im Folgenden für Deutschland beleuchtet werden, lohnt ein (kurzer) Blick in ein anderes europäisches Land: Vor knapp zwei Jahren hat beispielsweise die Regierung in Schweden inmitten der Finanzmarktkrise den unkonventionellen, weil unerwarteten, Weg über Steuererleichterungen beschritten. Man wollte damit einerseits positive Konjunktursignale in Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise senden und andererseits einen Teil der Gegenfinanzierung mit zukünftigen Wachstumsperspektiven erzielen. Auch in Deutschland wurde mit dem bereits vorgelegten „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ dieser Weg zumindest teilweise beschritten. Allerdings gibt es seit dem Bundestagswahlkampf eine kontroverse Diskussion darüber, ob dies überhaupt funktionieren kann.

Letztlich könnte es dem Steuerbürger doch eigentlich gleichgültig sein, an welcher Stelle eine steuerliche Entlastung erfolgt. Doch diese Denkweise ist verfehlt. Steuersenkungen oder eine Steuerstrukturreform machen nur dann Sinn, wenn sie richtig konzipiert sind, d.h. Leistungsanreize verbessern und damit langfristig Wachstumseffekte auslösen. Und dafür spielt eine entscheidende Rolle, wie eine Steuerreform angelegt ist. Insofern ist eine politisch kontroverse Behandlung des Themas durchaus angemessen.

Auf Basis der Steuerschätzung aus dem Mai 2010 hat die Bundesregierung erste Erleichterungen für das Jahr 2011 beschlossen und diskutiert derzeit, sofern es weitere Spielräume gibt, eine im Koalitionsvertrag angekündigte Tarifreform bei der Einkommensteuer mit einer Abflachung des sogenannten Mittelstandsbauchs. Je nach Ausgestaltung könnte dies zu weiteren Mindereinnahmen von bis zu 26 Mrd. Euro führen.

Eine darüber hinausgehende grundlegende Steuerreform wie sie die FDP ursprünglich mit dem Übergang zu einem Drei-Stufen-Tarif vorgeschlagen hat, dürfte fürs Erste passé sein. Schließlich bedingte eine Realisierung dieses Drei-Stufen-Tarifs erhebliche Mindereinnahmen von rund 68 Mrd. Euro (Moore et al. 2009). Insofern ist die vor einiger Zeit vorgestellte überarbeitete Tarifreform der FDP mit nunmehr fünf Tarifstufen und höheren Steuersätzen bereits ein Schritt hin zu mehr Aufkommensneutralität.

Der im Koalitionsvertrag vorgesehene Steuerentlastungsschritt in Höhe von 26 Mrd. Euro hätte gegebenenfalls im Jahr 2009 noch mit dem Argument eines weiteren Konjunkturpakets gerechtfertigt werden können. Heute, im

Jahr 2011, dürfte sich diese Argumentation aufgrund der dynamischen Konjunkturerholung erübrigen. Trotzdem bleibt eine Argumentationsgrundlage für weitere Steuerentlastung bestehen. Die Entlastung der Bürger („Mehr Netto vom Brutto“) stärkt nämlich die Leistungsanreize und löst zugleich langfristige Wachstumsimpulse aus. Selbst in der aktuellen Situation ist das mithin richtig. Diese Argumentation scheint auch deshalb vertretbar, weil mit verbesserten Leistungsanreizen parallel das Lohnabstandsgebot im unteren Einkommensbereich gestärkt wird. Gerade vor dem Hintergrund der beschlossenen Erhöhung der Regelsätze im Arbeitslosengeld II von 5 Euro im Jahr 2011 und nochmals 3 Euro im Jahr 2012 gewinnt solche eine Maßnahme für die immer kleiner werdende Mittelschicht an Bedeutung.¹

Die theoretische Argumentation für eine Steuersenkung stellt sich wie folgt dar: Der höhere Nettoverdienst führt dazu, dass mehr konsumiert wird, was wiederum direkt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage sowie die Investitionen stimuliert und damit Wirtschaftsimpulse induziert. Beide Effekte führen unter sonst gleichen Bedingungen zu mehr Steuereinnahmen und könnten somit das Staatsdefizit reduzieren. Eine stärkere Konsumnachfrage erhöht die Umsatzsteuereinnahme und mehr Investitionen dürften die Unternehmenssteuern aktivieren. Allerdings ist diese Argumentationskette mit zahlreichen Annahmen verbunden. Realiter ist beispielsweise unklar, ob mehr Netto vom Brutto tatsächlich den Konsum anregt, da in Zeiten ökonomischer Unsicherheit oftmals Konsumzurückhaltung aufgrund von „Angstsparen“ zu beobachten ist.

Bekannt ist auch, dass die Wirkmechanismen von Steuersenkungen in einer Volkswirtschaft komplex sind und letztlich von zahlreichen Verhaltensparametern sowie den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger abhängen. Folglich ist die Gegenfinanzierung der zukünftigen Steuerentlastung oder gar die Schließung der aktuellen Haushaltsdefizite über zusätzliches Wachstum mehr als unsicher.

Immerhin sagten in einer Umfrage rund 2/3 aller Deutschen, dass sie nicht mit Steuersenkungen rechnen, wengleich bei der Bundestagswahl im Jahr 2009 die Parteien, die sich für Steuersenkungen ausgesprochen haben, eine deutliche Mehrheit erhalten hatten. Die entscheidende (wirtschafts-)politische Frage bleibt also: Können Haushaltskonsolidierung und Steuerentlastung mit einer soliden Gegenfinanzierung bewältigt werden?

1 Natürlich zahlen die untersten Einkommen keine Steuern (sondern nur Beiträge) und wären somit davon nicht direkt tangiert, aber die unteren und mittleren Einkommen sowie der große Teil der Mittelschicht – als Zielgruppe der Koalition – würden davon profitieren.

2. Bestandsaufnahme: Die Finanzpolitik vor schwierigen Konsolidierungsprozessen

2.1 Haushaltskonsolidierung zwischen Krisenbewältigung und Stärkung der Wachstumskräfte

Die Bundesregierung hat mit enormen Geldbeträgen die Finanzmärkte und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert. Das war alles in allem notwendig und richtig. Die Konsequenz daraus ist aber eine dramatisch ansteigende Staatsverschuldung, die die vergangenen Konsolidierungspläne des Bundeshaushalts obsolet machte. Aufgrund zurückgehender Steuereinnahmen bei gleichzeitig zunehmenden öffentlichen Ausgaben werden die staatlichen Finanzierungsdefizite stark zunehmen und in den nächsten Jahren die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegte Obergrenze von 3% in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen. Aktuell liegt das Staatsdefizit bei 3,3% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Auch die Schuldenstandsquote wird in den kommenden Jahren bei mehr als 70% und damit weit über dem im Stabilitäts- und Wachstumspakt spezifizierten Referenzwert von 60% in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt liegen.

Natürlich war die überwiegend krisenbedingte Ausweitung der Staatsverschuldung letztlich ökonomisch erforderlich, sie darf aber nicht zum Dauerzustand werden. Deshalb ist zu begrüßen, dass mit der Schuldenbremse eine grundgesetzlich verankerte Vorschrift zur Begrenzung der Nettoneuverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten ist. Die darin vorgegebene Rückführung des strukturellen Staatsdefizits erfordert einen neuen und entschlossenen Konsolidierungskurs in den öffentlichen Haushalten von Bund und Ländern. Aus diesem Grunde müssen in der aktuellen Situation unweigerlich alle Konsolidierungsmöglichkeiten genutzt werden. Schmerzhaft Wahrheit bleibt, dass eine dauerhafte Rückführung der staatlichen Neuverschuldung nur über eine Kürzung staatlicher Ausgaben, eine gewisse Erhöhung von einzelnen Steuern und Abgaben bzw. der Einführung neuer Steuern oder Kombinationen beider Alternativen zu erreichen sein dürfte. Allein durch wirtschaftspolitisch induziertes Wirtschaftswachstum, das ist der Politik und den Bürgern mehrheitlich klar, lässt sich die Konsolidierungsaufgabe nicht bewältigen.

Mit Blick auf die Stärkung der zukünftigen Wachstumskräfte sind aus ökonomischer Sicht grundsätzlich Ausgabenkürzungen möglichen Steuererhöhungen vorzuziehen. Sind Steuererhöhungen nicht zu vermeiden, konstatiert der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten: „(...), so ist eine weitere Erhöhung des regulären Umsatzsteuersatzes unter Wachstumsaspekten die

beste Lösung. Sie ist auch unter Verteilungsgesichtspunkten vertretbar.“ Genau dieses Szenario soll deshalb in der Modellanalyse (Gliederungspunkt 4) berücksichtigt werden.

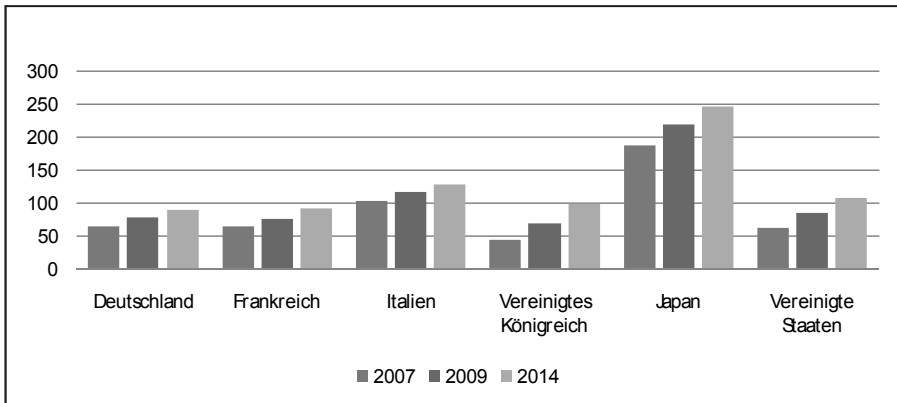
2.2. Die internationale Defizit- und Schuldenentwicklung

Im Herbst 2008 war die Welt mit einem abrupten und tiefen Einbruch der Konjunktur, ausgelöst durch die Insolvenz von Lehman Brothers, konfrontiert. Der Erfolg des aktiven Vorgehens der Zentralbanken und Regierungen mit außerordentlich expansiver Politik zeigt sich darin, dass es in weniger als einem Jahr nicht nur zu einer deutlichen Stabilisierung, sondern mittlerweile auch zu einer leichten Aufwärtsbewegung gekommen ist. Damit unterscheidet sich die aktuelle Krise deutlich von der „Großen Depression“ in den 1930er Jahren, die in eine ausgeprägte Deflation mündete.²

Freilich blieb das entschlossene Vorgehen nicht ohne Folgen: Die Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch Konjunkturprogramme und die Stabilisierung des Finanzsystems durch staatliche Garantien, Kapitalzuführungen sowie den Ankauf von problembehafteten Wertpapieren haben weltweit zu hohen Staatsdefiziten und einem massiven Anstieg der Schuldenstandsquoten geführt. Da im Jahr 2010 zudem die Staatsverschuldungskrise die Europäische Währungsunion erfasst hat, wird sich der Prozess steigender Staatsverschuldung noch weiter fortsetzen. In Anbetracht der Schwierigkeiten geht der Internationale Währungsfonds (IWF) davon aus, dass die Schuldenstandsquoten in den G7-Ländern – mit Ausnahme Kanadas – noch bis zum Jahr 2014 ansteigen werden (Schaubild 1).

2 Dieses politische Vorgehen widerspricht nicht zwingend ordnungspolitischen Grundsätzen (vgl. Röpke, 1932). Röpke erkannte die Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre als Sonderfall an und forderte 1931 nachfragebelebende Maßnahmen („Initialzündung“). Er bezeichnete die Situation ab 1932 als „sekundäre Depression“, bei der die allgemeine Nachfrage- und Produktionskontraktion nicht mehr über den Preismechanismus behoben werden konnte.

Schaubild 1: Staatsverschuldung in den wichtigsten Ländern



Quelle: IMF

Bei der weltweit steigenden Staatsverschuldung ist es nicht überraschend, dass sich in der Öffentlichkeit eine gewisse Sorge um die Stabilität des Geldwertes einzelner Währungen eingestellt hat. Zumal jüngst auch führende Ökonomen, insbesondere in den Vereinigten Staaten, eine Anhebung der Inflationsziele bei den Zentralbanken gefordert haben (Blanchard et al., 2010).

In der Geschichte der Ökonomie gibt es zahlreiche Beispiele, die belegen, dass von einer unkontrollierten öffentlichen Verschuldung, sei es als Folge der Finanzierung kriegerischer Auseinandersetzungen oder der Stabilisierung von Wirtschaftskrisen, signifikante inflationäre Impulse ausgehen. Hohe öffentliche Defizite können sich mannigfach nachteilig auf die Geldwertstabilität, einen wesentlichen Pfeiler der deutschen Wirtschaftsordnung in der „Sozialen Marktwirtschaft“, auswirken:

- Inflationärer Druck, d.h. Preisanstieg auf den Güter- und Arbeitsmärkten;
- Wenn Zentralbanken staatliche Haushaltsdefizite direkt finanzieren, wie zum Beispiel durch den Ankauf von Staatspapieren aus hochverschuldeten Ländern wie Griechenland, kann die Geldpolitik die Kontrolle über die Geldbasis verlieren;
- Schließlich kann es zu starkem politischen Druck auf die Zentralbank kommen.

2.3. Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland

Noch in den Jahren 2007 und 2008 erzielten die staatlichen Haushalte (d.h. Bund, Länder und Kommunen) Überschüsse in Höhe von 4,7 Mrd. Euro für den Bund respektive 1,0 Mrd. Euro für Länder und Kommunen. Neben der ab Mitte des Jahres 2005 einsetzenden positiven konjunkturellen Entwicklung war das vor allem auf die Erhöhung des Umsatzsteuersatzes um drei Prozentpunkte auf 19% zum 1. Januar 2007, aber auch auf ein moderates Ausgabenwachstum zurückzuführen.

Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise wurde diese positive Entwicklung abrupt gestoppt. Das gesamtstaatliche Defizit lag im Jahr 2009 bei 3,0% in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (Statistisches Bundesamt 2011). Davon entfallen rund 2,0 Prozentpunkte auf den Bund, während die Länder in etwa 1,0 Prozentpunkte beisteuern.³ Ursächlich für den deutlichen Anstieg der staatlichen Defizitquote sind einerseits der konjunkturbedingte Rückgang der Steuereinnahmen und der Anstieg der Staatsausgaben aufgrund der automatischen Stabilisatoren. Der auf diese Stabilisatoren zurückgehende Teil der Defizitquote kann mit rund 1% des Bruttoinlandsprodukts angesetzt werden (Sachverständigenrat, 2009). Der verbleibende Teil der Defizitquote ist auf diskretionäre Maßnahmen im Rahmen der Konjunkturpakete I und II zurückzuführen.

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte kann sich sinnvollerweise nur auf eine Reduzierung des strukturellen Finanzierungsdefizits beziehen, also auf das um konjunkturelle Effekte und Einmalmaßnahmen bereinigte Finanzierungsdefizit, sprich das Primärdefizit. Im Jahr 2009 und 2010 ist das Primärdefizit erneut deutlich angestiegen, nachdem im Jahr 2007 und 2008 ein strukturell ausgeglichener gesamtstaatlicher Haushalt erreicht wurde. Der Anstieg des Primärdefizits im Jahr 2009 auf -0,5% und im Jahr 2010 auf -1,3% ist indes auf Mindereinnahmen infolge der Reduktion des Beitragsatzes in der Arbeitslosenversicherung, des In-Kraft-Tretens der Unternehmenssteuerreform, die nicht-nachhaltigen Einnahmeausfälle infolge der Konjunkturprogramme und die sogenannte „Rentengarantie“ zurückzuführen.

Mit der Reduzierung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits stellt eine Haushaltskonsolidierung vernünftigerweise auf die Erreichung lang-

3 Der Rest wird durch Abgrenzung zu den Sozialkassen und Überschneidungen bei den Ländern und Kommunen abgebildet.

fristiger Ziele, insbesondere auf die Vermeidung einer übermäßigen Belastung zukünftiger Generationen ab.

2.4. Staatliche Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2009/2010

In der Summe gingen die staatlichen Einnahmen im Jahr 2009 um 2,1% zurück und stiegen im Jahr 2010 um 0,8% an. Hauptverantwortlich für den Rückgang im Jahr 2009 war die Entwicklung der Steuereinnahmen, die um 4,3% sanken (Sachverständigenrat 2010). Insbesondere bei den gewinnabhängigen Steuern waren in diesem Jahr dramatische Aufkommensrückgänge zu verzeichnen. Ferner waren die Körperschaftsteuer- und Gewerbesteuererinnahmen von erheblichen Einbrüchen betroffen, wobei der Aufkommensrückgang aufgrund der gewinnunabhängigen Komponenten bei der Gewerbesteuer mit 15,5% weniger deutlich ausfiel als bei den Körperschaftsteuereinnahmen, die um 53,1% zurückgingen. Neben geringeren Vorauszahlungen als Folge niedrigerer Gewinne in diesem Jahr belasteten Erstattungen aus dem vorangegangenen Jahr das Körperschaftsteueraufkommen. Befristete Steuerrechtsänderungen – wie zum Beispiel die Wiedereinführung der degressiven Abschreibung – wirkten sich darüber hinaus aufkommensmindernd aus (Sachverständigenrat 2009).

Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die Ausgaben des Staates im Jahr 2009 um 4,9% und im Jahr 2010 um 2,4%. Dieser Anstieg war sowohl auf konjunkturelle Effekte als auch auf diskretionäre Maßnahmen zurückzuführen. Bemerkenswert ist außerdem der Anstieg von 13,2% bei den Subventionen im Jahr 2009. Im Jahr 2010 liegen diese lediglich bei 0,5%. Verantwortlich für den sprunghaften Anstieg im Jahr 2009 war der vollständige Erlass der Arbeitgeber-Sozialversicherungsbeiträge bei einer Dauer der Kurzarbeit von mehr als sechs Monaten oder bei damit verbundenen Qualifizierungsmaßnahmen. Die monetären Sozialleistungen wurden im Jahr 2009 um 5,3% deutlich angehoben und im Jahr 2010 mit 1,9% moderat erhöht. Die Leistungen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende nahmen aufgrund des schlechten wirtschaftlichen Umfeldes und der Erhöhung des Regelsatzes um 5,4% im Jahr 2009 zu. Besonders kräftige Ausgabenzuwächse (von 0,4 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf 3,9 Mrd. Euro im Jahr 2009) waren beim Kurzarbeitergeld zu verzeichnen. Auch die Ausgaben für das Arbeitslosengeld stiegen mit 20,5% im Jahr 2009 stark an.⁴ Schließlich nahmen die Investitionsausgaben im Jahr 2009 bedingt durch die Konjunkturprogramme des Staates um 7,1% zu. Bereits im Konjunkturpaket I wurde eine Ausweitung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen beschlossen. Diese wurden im Konjunk-

4 Alle Daten sind online verfügbar vom Statistischen Bundesamt und Sachverständigenrat März 2011.

turpaket II nochmals aufgestockt, indem ein Investitions- und Tilgungsfonds als Sondervermögen eingerichtet wurde, der 10 Mrd. Euro des Bundes und 3,3 Mrd. Euro der Länder beinhaltet (Sachverständigenrat 2009).

2.5. Defizit- und Schuldenstand in Deutschland im Jahr 2009/2010

Die durch die Finanzkrise hervorgerufenen Belastungen in den öffentlichen Haushalten führten zu einer Verschlechterung wichtiger finanzpolitischer Kennziffern. Der Finanzierungssaldo des Staates sank im Jahr 2009 um mehr als 3,0 Prozentpunkte und liegt im Jahr 2010 bei minus 3,3 Prozent (Tabelle 1). Damit liegt im Jahr 2010 ein Verstoß gegen den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt vor.

Dieser Anstieg des Defizits war nicht nur konjunkturbedingt, da ebenso der strukturelle Finanzierungssaldo im Jahr 2009 auf minus 1,7% und im Jahr 2010 auf nunmehr minus 3,0% zunahm. Der Anstieg des strukturellen Defizits ist im Wesentlichen auf die Umsetzung der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zur Pendlerpauschale sowie auf die Steuer- und Abgabenerlastungen des Konjunkturpakets II zurückzuführen sowie dem In-Kraft-Treten des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes.

Tabelle 1: Finanzpolitische Kennziffern in Prozent

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Finanzierungssaldo	-4,0	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	0,1	-3,0	-3,3
Struktureller Finanzierungssaldo	-3,6	-3,7	-2,9	-1,9	-0,3	-5,0	-1,7	-3,0
Schuldenstandsquote	63,9	65,7	68,0	67,6	65,0	66,3	73,4	73,9
Staatsquote	48,5	47,1	46,8	45,4	43,7	43,8	47,5	46,5
Abgabenquote	40,0	39,1	39,1	39,5	39,7	39,7	40,1	38,7
Steuerquote	22,8	22,2	22,5	23,3	24,2	24,3	24,1	38,7

Quelle: Statistisches Bundesamt und SVR (2010)

Die staatliche Schuldenstandsquote nahm im Jahr 2009 auf 73,4% und im Jahr 2010 auf 73,9% in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt zu (Tabelle 1). Der deutliche Anstieg war zum einen dem Rückgang des nominalen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009 geschuldet; zum anderen erhöhte der Finanzierungssaldo den Zähler der Schuldenstandsquote im Jahr 2009 und 2010 deutlich. Allerdings ist dieser Wert eher vorsichtig bemessen, da die zu erwar-

tenden Verluste aus Stützungsmaßnahmen gegenüber dem Finanzsektor noch nicht vollständig in der Schuldenstandsquote erfasst sind.

Erfreulicherweise hat sich die deutsche Politik mit dem Modell der Schuldenbremse und den Föderalismusreformen I und II für eine strikte Konsolidierung verpflichtet. Diese selbstauferlegte Einschränkung des nationalen Finanzspielraums ist auch mit Blick auf die Verantwortung Deutschlands in der Europäischen Währungsunion von erheblicher Bedeutung. Im europäischen Währungsverbund kommt Deutschland eine zentrale Vorbildfunktion in Sachen solider öffentlicher Finanzen zu. Deshalb ist das verfassungsmäßig verankerte Ziel, über die Legislaturperiode hinaus einen ausgeglichenen Bundeshaushalt anzustreben, ein Meilenstein deutscher Politik. Es ist ebenso ein Signal an alle Mitgliedsländer in der Europäischen Währungsunion, die nationalen Staatsschulden strikt zu bekämpfen und zeitnah zu reduzieren. Nur so kann ein stabiler Euro gesichert werden. Der aktuelle Fall Griechenland und Irland deutet an, dass erhebliche Spannungen im Währungsgebiet existieren, die infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise noch verschärft wurden. Insbesondere die „PIGS“-Staaten (Portugal, Italien, Griechenland, Spanien) stellen die Stabilität der Währungsunion und des Euro auf eine harte Probe.

Die schwarz-gelbe Bundesregierung hat ihre finanzpolitische Glaubwürdigkeit eng an die Erreichung eines ausgeglichenen Bundeshaushalts im Jahr 2011 geknüpft und entsprechende Erwartungen in der Öffentlichkeit verankert. Von dieser Ankündigung geht eine doppelte Bindungswirkung aus. Einerseits gegenüber neuen oder überzogenen Ausgabenwünschen der Ressorts (z.B. Bundeswehrreform). Andererseits dürfte eine erfolgreiche Konsolidierung des Haushalts die Glaubwürdigkeit der Politik erhöhen, da damit die Erwartungshaltung der Öffentlichkeit erfüllt würde. Zudem dürfte damit die Wiederwahlchance verbessert werden. Die positiven Effekte dieser Bindewirkung und die daraus resultierende politische Chance, sollte die Koalition nicht leichtfertig verspielen (Sachverständigenrat 2009).

Zu erwähnen ist beispielsweise, dass die meisten Stabilisierungsmaßnahmen, unter anderem die des Finanzmarktstabilisierungsfonds, über eine zusätzliche Kreditaufnahme finanziert wurden. Diese Finanzierungsart könnte man als einen haushälterischen Trick oder kreative Buchführung bezeichnen, da diese Kreditaufnahme nicht dem Bundeshaushalt, sondern dem als Sondervermögen eingerichteten Fonds zugerechnet wird. Die nach Abwicklung des Fonds potenziell verbleibenden Defizite werden dann zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 65 zu 35 aufgeteilt und erhöhen erst dann die jeweiligen Schuldenstände (vgl. Regelungen der Föderalismusreform I und II).

Auch ist das strukturelle Finanzierungsdefizit des Staates nicht von dem Maßnahmenkatalog des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes – im Volksmund Konjunkturpakete – unmittelbar betroffen. Zwar erhöhen die erwarteten Zahlungsausfälle von maximal 20 Mrd. Euro für die Garantieermächtigungen von 400 Mrd. Euro den unbereinigten, nicht aber den strukturellen Finanzierungssaldo, da diese Ausgaben als Einmalmaßnahmen zählen. Das im Finanzmarktstabilisierungsgesetz enthaltene Rettungspaket liefert deshalb keine unmittelbare Rechtfertigung für den Finanzminister, das Ziel einer Haushaltskonsolidierung vorschnell und unbedacht aufzugeben. Festzuhalten ist: Trotz der Wirtschaftskrise kann und muss am Ziel einer Rückführung des strukturellen Finanzierungsdefizits in den nächsten Jahren festgehalten werden.

2.6. Finanzierungsdefizite im weiteren Verlauf der Legislaturperiode

Gleichwohl kann es trotz allem sinnvoll sein, bei der Verfolgung des Konsolidierungsziels flexibel vorzugehen. Bezogen auf den Bundeshaushalt wäre es ökonomisch ebenso unrichtig, zwanghaft am Ziel eines Haushaltsausgleichs bereits im Jahr 2011 oder 2012 festzuhalten, sofern beispielsweise die politischen Unruhen im Norden von Afrika einen Ölpreisschock zur Folge haben und damit ein erneuter Abschwung der wirtschaftlichen Entwicklung ausgelöst würde. In solchen Fällen sind das Wirken der automatischen Stabilisatoren und die damit einhergehenden Finanzierungsdefizite ökonomisch und politisch akzeptabel. Derartige Defizite würden definitionsgemäß die Höhe des strukturellen Defizits – und damit die aus ökonomischer Sicht relevante Maßgröße für die Haushaltskonsolidierung – unbeeinflusst lassen. Derzeit offenbaren die aktuellsten Schätzungen allerdings eine leichte Haushaltsentspannung.

Über die gesamte Legislaturperiode erscheinen die staatlichen Finanzierungsdefizite jedoch enorm. Allein für das Jahr 2010 prognostiziert der Sachverständigenrat ein gesamtstaatliches Defizit in Höhe von 124,9 Mrd. Euro. Nach der im Juli 2009 vom Finanzplanungsrat behandelten mittelfristigen Finanzplanung weisen die öffentlichen Haushalte im Zeitraum von 2011 bis 2013 ein Defizit von insgesamt mehr als 300 Mrd. Euro aus. Angesichts der Unsicherheiten über die zukünftige Konjunkturentwicklung handelt es sich dabei selbstverständlich um eine Schätzgröße. Diese enormen Beträge umreißen aber nicht den eigentlichen Konsolidierungsbedarf. Entscheidend sind, wie bereits angedeutet, die strukturellen Primärdefizite, welche den staatlichen Schuldenstand nachhaltig erhöhen und die daraus resultierende Zinsbelastung dauerhaft vergrößern. Dagegen gleichen sich konjunkturbedingte Defizite und Überschüsse über den Wirtschaftszyklus hinweg mehr oder weniger aus und lassen den Schuldenstand mittelfristig unverändert.

2.7. Strukturelle Konsolidierung im Lichte der Schuldenbremse

Die strukturellen staatlichen Defizite stellen den Ausgangspunkt und gleichzeitig die Obergrenze für die Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs dar. Wie bereits erwähnt, hat sich die Bundesregierung auf Vorschlag der Föderalismuskommission II für eine Begrenzung der langfristigen, strukturellen Neuverschuldung entschieden. Mittlerweile wurde diese Regelung vom Deutschen Bundestag und Bundesrat verabschiedet.

Die Neufassung von Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz bestimmt, dass die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen sind. Nach Artikel 115 Abs. 2 Grundgesetz bedeutet dieser „grundsätzliche“ Haushaltsausgleich für den Bund, dass die strukturelle Neuverschuldung ab dem Jahr 2016 einen Wert von 0,35% in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten darf. Bis zum Jahr 2016 wurde zu diesen Zielen eine Übergangsphase definiert, in der von dieser Obergrenze abgewichen werden kann. Die Schuldenbremse entfaltet erstmals im Jahr 2011 ihre verfassungsrechtliche Wirkung. In Artikel 2 des „Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform“ ist in § 9 für den Bund im Zeitraum von 2011 bis 2016 ein Defizitabbaupfad vorgegeben, dass das strukturelle Defizit ab dem Haushaltsjahr 2011 „in gleichmäßigen Schritten“ zurückgeführt werden muss, sodass im Jahr 2016 die Obergrenze von 0,35% erreicht wird. Während von diesem „schrittweisen“ Defizitabbaupfad durch einfache gesetzliche Regelungen abgewichen werden kann, ist eine Änderung der Obergrenzen für die strukturellen Defizite nur über eine erneute „politische“ Änderung des Grundgesetzes möglich. Für die Bundesländer gelten noch strengere Verschuldungsregeln, indem ab dem Jahr 2020 eine strukturelle Neuverschuldung völlig ausgeschlossen ist.

In vorbildlicher Weise haben damit die Deutsche Bundesregierung und Bundesländer ihre Verantwortung in Bezug auf solide und nachhaltige Finanzen auf der nationalen Ebene umgesetzt. Dabei ist die Begrenzung der strukturellen Neuverschuldung im Rahmen der neuen verfassungsrechtlichen Verschuldungsregeln sogar etwas strenger als die Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Danach liegen tragfähige öffentliche Finanzen dann vor, wenn die strukturellen Defizite in gesamtstaatlicher Betrachtung mittelfristig 0,35% in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten (VO 1466/97, 1467/97 sowie 1055/05, 1056/05).

Da durch die im Grundgesetz verankerte Schuldenbegrenzung für das Jahr 2016 eine maximale strukturelle Defizitquote von 0,35% vorgegeben ist, bleiben für den strukturellen Primärsaldo des Bundes nur noch 10 Mrd. Euro übrig.

Verglichen mit dem Status quo bedeutet dies im Jahr 2016 einen unabweisbaren Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt von 37 Mrd. Euro. Mit einer alleinigen Kürzung der bis ins Jahr 2016 fortgeschriebenen Ausgaben des Bundes um mehr als 10% wäre das eine nicht zu bewältigende und völlig unrealistische Konsolidierungsaufgabe. Deshalb ist es richtig, dass die Rückführung der Neuverschuldung über die Zeit gestreckt wird und die strukturelle Defizitquote des Bundes im Zeitraum zwischen 2011 und 2016 in gleichen Schritten abgebaut werden soll. Die zulässigen strukturellen Defizitquoten reduzieren sich dann jährlich um 0,21 Prozentpunkte. Aus der Differenz zu den sich ohne Berücksichtigung der Schuldenbremse ergebenden strukturellen Defiziten ergibt sich nach Umrechnung der jährliche Konsolidierungsbedarf. Im Jahr 2011 müsste dann ein dauerhafter Konsolidierungsbetrag von rund 6 Mrd. Euro erzielt werden, der aus heutiger Sicht jedes Jahr bis zum Jahr 2016 durchschnittlich um weitere 6 Mrd. Euro aufzustocken ist.

Auch wenn naturgemäß große Unsicherheit über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung besteht und die den Berechnungen zugrundeliegenden Annahmen bis zu einem gewissen Grad willkürlich sind, ist doch eines sicher: Die öffentlichen Haushalte stehen bis Mitte des nächsten Jahrzehnts unter erheblichem Konsolidierungsdruck (Sachverständigenrat 2010).

3. Wirtschaftspolitische Debatte und Handlungsnotwendigkeit

Die im Koalitionsvertrag angelegte Steuerreform wird im Lichte der beschriebenen Konsolidierungserfordernisse kontrovers – mitunter ablehnend (vgl. das Frühjahrsgutachten 2010 der führenden Forschungsinstitute) – diskutiert. Deshalb wird zunächst die politische Debatte untersucht und sodann die wirtschaftspolitische Handlungsnotwendigkeit durchleuchtet. Es wird analysiert, ob die gesamtwirtschaftliche Steuerquote und/oder Abgabenquote reduziert werden sollte, d.h. ob es kurzfristig wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf in diesem Bereich gibt.

3.1 Die politische Debatte um Steuersenkungen

Seit jeher wird eine Reform der Einkommenssteuer unter den politischen Parteien kontrovers diskutiert (Der Spiegel, 1985). Exemplarisch soll an das Duell der Kanzlerkandidaten Angela Merkel und Frank-Walter Steinmeier im Herbst 2009 erinnert werden. Damals konterte Steinmeier mögliche schwarz-gelbe

Steuerreformvorschläge mit dem Hinweis, zu ihrer Gegenfinanzierung sei ein Wirtschaftswachstum von gut 9% nötig.

Diese offensichtlich grobe Berechnung kann nicht das Ergebnis einer seriösen – natürlich auch mit allen Problemen behafteten – wissenschaftlichen Modellprognose gewesen sein. Dies verdeutlicht aber den wiederkehrenden holzschnittartig-politischen Ansatz bei Steuerreformdebatten, der mithin fragwürdig ist. So bleiben die Annahmen bei der Berechnung dieser Wachstumsrate von 9% im Unklaren.⁵ Unabhängig von diesem Fall wird deutlich, dass zielführende Steuerreformdebatten stets an zwei (undifferenzierten) Begründungen scheitern:

- (1) Sie werden statisch geführt und somit ist Beurteilung der ökonomischen Rückkopplungs- und Multiplikatoreffekte eher vernachlässigt (Coenen et al. 2010; Arnold et al. 2011). Diese Effekte werden aber weder theoretisch noch empirisch bestritten und sollten deshalb nicht unterschlagen werden. Jede Steuerreform ist mit erheblichen Struktur- und Verhaltensveränderungen verbunden. Solche Veränderungen können in statischen Berechnungsmodellen mitunter nicht abgebildet werden (Miskin 2011). Damit bleiben zentrale Funktionsmechanismen und Erkenntnisse der modernen Makroökonomik unberücksichtigt und im Lichte dieses Mangels wird das prinzipiell richtige Argument der Gegenfinanzierung zu einem unüberwindbaren Hindernis.
- (2) Auch der Zeitraum der Gegenfinanzierung wird in der Regel unterschätzt.⁶ Denn kreditfinanzierte Steuersenkungen werden (ebenso wie Ausgabenerhöhungen) über mehrere Jahre getilgt. Diese Logik gilt sowohl bei Privathaushalten als auch bei der öffentlichen Hand. Ansonsten wäre ein Kredit zur

5 Es ist davon auszugehen, dass die Berechnung auf Basis eines einfachen Dreisatzes, unter eher unrealistischen Annahmen zustande gekommen ist. Dabei wurden der Zeitraum der Gegenfinanzierung genauso wie ökonomische Rückkopplungseffekte und Multiplikatoreffekte vernachlässigt. Unterstellt man Steuerausfälle in einer Größenordnung von 50 Mrd. Euro und nimmt als Basis die durchschnittliche Steuerquote in Deutschland von 25 Prozent am Bruttoinlandsprodukt, kann die Berechnung mittels eines einfachen Überschlags rekonstruiert werden: Um die 50 Mrd. Euro über Steuern einzunehmen, ist bei unterstellter Steuerquote von 25 Prozent ein Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von rund 200 Mrd. Euro notwendig. Denn: 25 Prozent von 200 Mrd. BIP ergibt genau 50 Mrd. Euro. Nimmt man abschließend das aktuelle Bruttoinlandsprodukt in Höhe von gut 2400 Mrd. Euro ins Blickfeld, ergibt sich bei großzügiger Rundung ein notwendiges Wirtschaftswachstum von 8 bis 9 Prozent, um die erwähnten 200 Mrd. Euro Bruttoinlandsprodukt als Gegenfinanzierung der Steuerausfälle zu generieren.

6 So wurde vermutlich bei der „Berechnung“ von 9 Prozent Wachstum die unrealistische Annahme einer Gegenfinanzierung innerhalb eines Haushaltsjahres getroffen.

Überbrückung einer temporären Lücke sinnlos. Insofern zeigt dieses Beispiel eindrucksvoll die Herangehensweise an ökonomische Fragestellungen in der politischen Debatte. Sorgfalt und Ehrlichkeit bei der Information der Bürger werden nicht selten zugunsten politischer Rhetorik zurückgestellt.

3.2 Orientierungslinien für eine wirtschaftspolitische Debatte um Steuersenkungen und Haushaltskonsolidierung?

Moderne Wirtschaftspolitik sollte nicht nur ordnungspolitisch vernünftig und konsistent sein, sondern vor allem dem Nachhaltigkeitsgedanken folgen. Auch die Bundesregierung betont das und hat sich mit Blick auf die Schuldenbremse eine einzigartige Selbstbindung auferlegt, die in die Richtung nachhaltiger Haushaltspolitik zeigt. Allerdings ist eine nachhaltige Konsolidierung nur ein Teilschritt nachhaltiger Politik. Nachhaltige Wirtschaftspolitik ist vielschichtiger als derzeit politisch angedacht.

Nachhaltige Wirtschaftspolitik im 21. Jahrhundert ist nicht eindimensional, sondern besteht aus mindestens vier Dimensionen: ökonomische, ökologische, soziale und generationenübergreifende Nachhaltigkeit. Insofern ist die Haushaltskonsolidierung vor allem in punkto ökonomischer Nachhaltigkeit und aus generationenübergreifenden Überlegungen wichtig und richtig. Jedoch sollte ein Maßnahmenpaket zur Umsetzung solider Haushalte zugleich die anderen Dimensionen berücksichtigen, sofern die Politik wirklich beabsichtigt, eine nachhaltige und solide Wirtschaftspolitik zu verfolgen. Zu einer „guten“ Haushaltskonsolidierung gehören deshalb genauso die nachhaltige Gestaltung der institutionellen Systeme, z.B. Steuersystem mit Blick auf ökonomische Effizienz und soziale Distribution der Einkommen, sowie die gezielten Investitionen in die Zukunft. Beides war seit Anbeginn ein Kernprinzip von Ludwig Erhard und der Sozialen Marktwirtschaft.

Daraus folgt, dass grundsätzlich zwischen dem Ziel der Haushaltskonsolidierung und Steuer- oder Abgabensenkungen kein Widerspruch bestehen muss. Im Vordergrund von Steuervereinfachung und Steuersenkung stehen mittel- bis langfristige Wachstumsimpulse für die Volkswirtschaft, währenddessen der ausschließliche Fokus auf die derzeitige Haushaltskonsolidierung eine kurzfristige Anforderung aus der nationalen Schuldenbremse und dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt ist. Indes bedeutet wirtschaftspolitische Nachhaltigkeit schon heute zielgerichtete Wachstumsinvestitionen, obgleich Priorität Eins derzeit die Konsolidierung darstellt.

Längerfristige Betrachtung

Bei periodenübergreifender Betrachtung – technisch gesprochen: unter Berücksichtigung der intertemporalen staatlichen Budgetrestriktion – müssen die Barwerte von staatlichen Einnahmen und Ausgaben übereinstimmen. Finanzierungssalden sind dann die Verbindungsglieder zwischen den periodischen und den periodenübergreifenden Budgetbeschränkungen. Eine über einnahme- und/oder ausgabenseitige Maßnahmen erreichte Haushaltskonsolidierung in der Gegenwart ermöglicht dann auch simultan geringere Steuern.

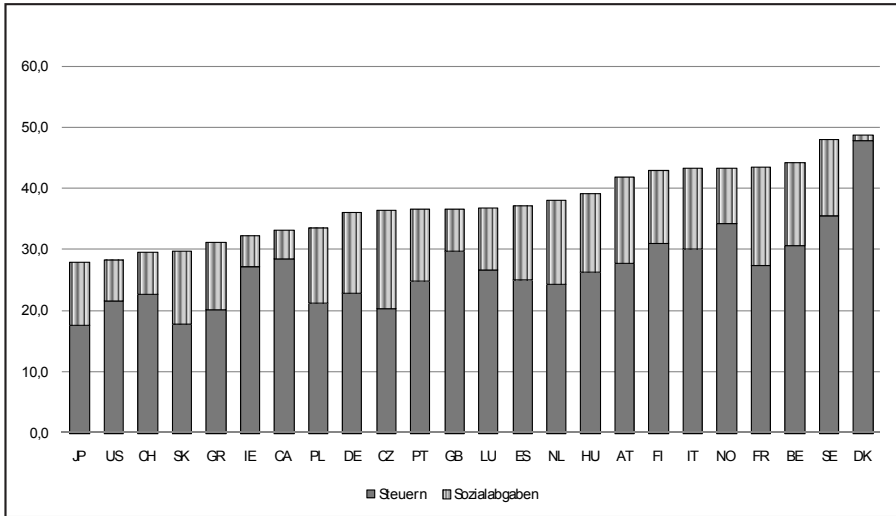
Effizienzvorteile

Zudem kann es sinnvoll sein, innerhalb des Steuersystems eine längerfristige Neuausrichtung mit beträchtlichen Effizienzvorteilen vorzunehmen. Nicht umsonst liegt das deutsche Steuersystem mit Blick auf die Struktur- und Regelungssystematik im internationalen Vergleich am Ende einer Rangliste von über 170 Ländern. Auch hierin läge bereits ein wichtiger Beitrag zur Stärkung des Wachstumspotenzials der Bundesrepublik Deutschland.

Umfinanzierung

Unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten erweist sich zudem eine Umschichtung von den direkten zu den indirekten Steuern als vorteilhaft. Auch dieser Effekt wird in den unten dargestellten Modellberechnungen aufgezeigt. Betrachtet man die gesamte Abgabenquote, fällt auf, dass in Deutschland der Anteil der Sozialabgaben an den gesamtwirtschaftlichen Abgaben höher ist als in anderen Ländern (Schaubild 2). Insofern könnte eine dauerhafte Reduzierung der Sozialabgaben in Betracht gezogen werden. Sollen die Leistungen der sozialen Sicherungssysteme beibehalten werden – und davon ist gesamtgesellschaftlich auszugehen –, kann es nur um eine Umfinanzierung gehen, indem sogenannte versicherungsfremde Leistungen nicht mehr über Beiträge, sondern aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Man sollte sich davon aber nicht zu viel versprechen (Sachverständigenrat 2008).

Schaubild 2: Abgabenquoten im internationalen Vergleich für das Jahr 2007

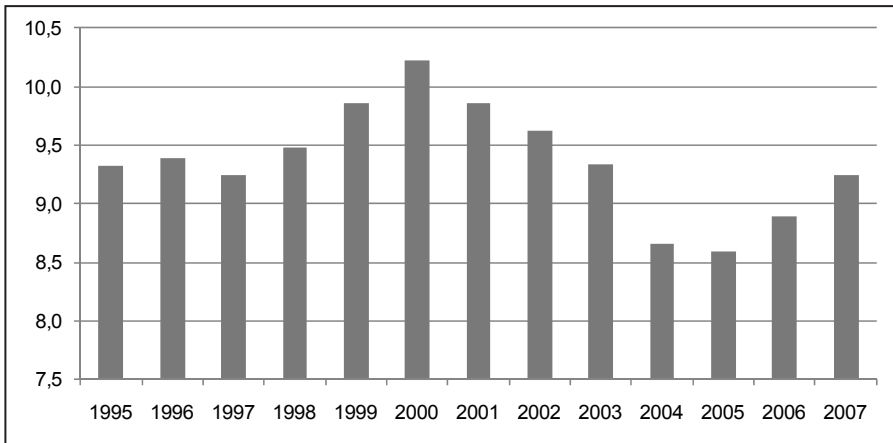


Quelle: OECD

Kalte Progression

Im Zusammenhang mit der öffentlichen Steuersenkungsdebatte erweist sich der Begriff der „kalten Progression“ als populär. Einige Beobachter weisen in diesem Zusammenhang sogar darauf hin, das Phänomen sei durch eine regelgebundene Inflationsindexierung zu mildern bzw. zu beseitigen. Zwar ist richtig, dass sich die Steuerpflichtigen bei unverändertem Tarifverlauf real verschlechtern können, wenn ihr zu versteuerndes Einkommen in Höhe der Inflationsrate zunimmt. Insgesamt scheint dieses Phänomen aber überschätzt, da mit Hilfe der Steuerpolitik in der Vergangenheit unregelmäßige diskretionäre Tarifanpassungen vorgenommen wurden. Allerdings bewirkt diese teilweise erratische und diskretionäre Anpassung mitunter eine Förderung des Komplexitätsgrads und damit eine deutliche Herabsetzung der Planungssicherheit für die Unternehmen. Die Einkommensteuerquote, das heißt das Einkommensteueraufkommen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, ist in den letzten Jahren aufgrund der von der rot-grünen Bundesregierung in den beiden vergangenen Legislaturperioden vorgenommenen Einkommensteuerreformen nicht unerheblich gesunken.

Schaubild 3: Einkommensteuerquote von 1995 bis 2007



Quelle: Statistisches Bundesamt

So wurde der Spitzensteuersatz zwischen den Jahren 1998 und 2005 um 11 Prozentpunkte und der Eingangssteuersatz um 10,9 Prozentpunkte gesenkt. Gleichzeitig wurde der Grundfreibetrag von 6.322 Euro auf 7.664 Euro angehoben (Schaubild 3). Erst die Große Koalition hat den Spitzensatz der Einkommensteuer dann wieder auf 45% erhöht. Zu bedenken ist auch, dass gegenwärtig rund die Hälfte aller Haushalte überhaupt keine Einkommensteuern zahlen und von einer Steuerreform überhaupt nicht betroffen wären. Zu fragen ist ferner, ob eine Inflationsindexierung auf den Einkommensteuertarif beschränkt werden kann. Eine generelle Preisindexierung wäre aus stabilitäts-, wettbewerbs- und geldpolitischer Sicht bedenklich, weil sie einer Verfestigung hoher Inflationsraten Vorschub leisten würde. Davon ist gerade mit Blick auf die Vorbildwirkung der Bundesrepublik Deutschland in Sachen Preisniveaustabilität in der Europäischen Währungsunion dringend abzuraten.

Konstanz und Nachhaltigkeit der Steuer- und Finanzpolitik

Grundsätzlich abzuraten ist von einer Verknüpfung steuerlicher Reformmaßnahmen mit jeweils aktuellen und vorübergehenden Entwicklungen. So lassen sich mit konjunkturell bedingten Steuerermehreinnahmen keine dauerhaften Steuersenkungen finanzieren, zumal das Steuerrecht so immer erratischer und komplizierter würde. Nur ein verlässliches und stabiles Steuersystem kann Investoren und Konsumenten die erforderliche Planungssicherheit gewährleisten. Dazu muss das Steuerrecht aber an langfristigen Grundsätzen – wie dem Leistungsfähigkeitsprinzip oder dem objektiven Netto-Prinzip – und klar

formulierten und dauerhaften Zielen ausgerichtet sein. Insoweit kann eine Steuerstrukturreform weiterhin sinnvoll sein, wengleich von großen Entlastungsvolumina Abstand zu nehmen ist. Allenfalls Entlastungen durch Effizienzvorteile können glaubwürdig und realistisch vonseiten der Politik derzeit kommuniziert werden.

Steuerpolitik nach der Krise

Angesichts der konjunkturellen Erholung in Deutschland und der Welt stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit von Haushaltskonsolidierung und der Stärkung der Wachstumskräfte erneut. Jetzt gilt es nicht mehr vordringlich die systemische Krise des Finanzsystems zu stabilisieren, ihre Notwendigkeit war und ist unbestritten. Aktuell geht es darum, langfristige und nachhaltige Wachstumskräfte zu stimulieren, die über die vorhandenen Wirkungen der sogenannten automatischen Stabilisatoren hinausreichen. Da die Talsohle der Rezession aller Voraussicht bereits durchschritten ist, rückt bei diesen Reformmaßnahmen die temporäre Glättung der Krise aus und die langfristige Vision einer Steuerreform im Sinne von „einfacher, effizienter, gerechter“ in den Blick.

4. Finanzpolitische Modellsimulation zur mittelfristigen fiskalischen Wirkung einer Steuersenkung

Im Folgenden sollen modelltheoretisch die Zusammenhänge einer Einkommensteuerreform simuliert werden, die wirtschaftspolitisch gerade ausgeführt wurde.

4.1. Beschreibung der simulierten Einkommensteuerreform

Im Bereich des Einkommensteuertarifs besteht unter Wachstumsgesichtspunkten vor allem bei den folgenden Sachverhalten Handlungsbedarf: Vom steilen Anstieg der Grenzsteuersätze im unteren Einkommensbereich gehen leistungs- und anreizfeindliche Wirkungen auf das Arbeitsangebot der privaten Haushalte und die Investitionstätigkeit ertragschwacher Unternehmen aus. Für ertragsstarke Unternehmen und gut verdienende Alleinstehende greift der – abgesehen von der sog. „Reichensteuer“ – Spitzensteuersatz von 42% bereits bei einem zu versteuernden Einkommen von 52.152 Euro. Bei diesem zu versteuernden Einkommen wurde der Grenzsteuersatz zwischen den Jahren 1998 und 2005 lediglich um 5,5 Prozentpunkte gesenkt und ist seitdem unverändert geblieben. Im gleichen Zeitraum wurden die Grenzsteuersätze für deutlich höhere Einkommen um das Doppelte reduziert – und fast um das Doppelte für Einkom-

mensbezieher knapp oberhalb der jeweiligen Grundfreibeträge. Berücksichtigt man, dass nicht zuletzt wegen der „kalten Progression“ in den letzten Jahren immer mehr Haushalte und Unternehmen in die erste obere Proportionalstufe mit dem aktuellen Grenzsteuersatz von 42% hineingewachsen sind, besteht an dieser speziellen Stelle des Tarifs größerer Handlungsbedarf als beim Eingangssteuersatz oder einer weiteren generellen Senkung des Spitzensteuersatzes (vgl. Sachverständigenrat 2008).

Im Hinblick auf die Beschäftigungs- und Wachstumseffekte bietet es sich deshalb an, den Verlauf des Grenzsatztarifes durch Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ zu glätten und den Beginn der ersten oberen Proportionalzone hinauszuschieben. Denkbar wäre das Modell des Sachverständigenrates (2008), welches in der ersten Stufe nur den „Mittelstandsbauch“ beseitigt – allein diese Maßnahme ist nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen mit Mindereinnahmen von 26 Mrd. Euro verbunden – und dann in einer späteren Reformstufe den Beginn der oberen Proportionalzone hinausschieben würde. Eine Verschiebung des Beginns dieser Tarifzone von 52.152 Euro auf 65.000 Euro führt zu weiteren Steuerausfällen von rund 10-15 Mrd. Euro. Zusätzliche Steuerausfälle in dieser Größenordnung dürften mit Blick auf die Konsolidierungsherausforderungen kaum verkraftbar sein. Gleichwohl stellt eine solche Tarifreform eine wachstumspolitisch gut begründete Maßnahme dar, die integraler Bestandteil einer längerfristigen Reformagenda sein sollte.

4.2. Modellsimulation der Einkommensteuerreform

Diese theoretischen Überlegungen werden durch Simulationsrechnungen im Rahmen eines stochastischen Gleichgewichtsmodells mit explizierter Modellierung von Steuern unterlegt (vgl. dazu auch theoretische Erläuterungen im Anhang A).

Dabei werden exemplarisch zwei Szenarien durchgespielt, die sich an den aktuellen Reformideen orientieren und ihre Folgen auf die vier makroökonomischen Kenngrößen Konsumbereitschaft, Wachstum, öffentlicher Haushalt und Nutzenniveau/Wohlfahrt der Bürger darstellen.

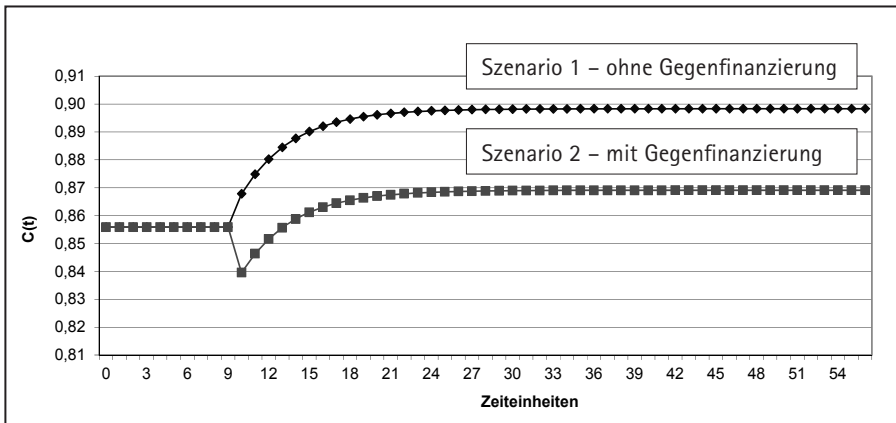
Zunächst wird die Wirkung einer Senkung der Einkommensteuerquote um 3 Prozentpunkte dargestellt. Diese Größenordnung entspricht in etwa dem Entlastungsvolumen von 26 Mrd. Euro (Bundesfinanzministerium 2009).

Im ersten Szenario in Schaubild 4 wird keine Gegenfinanzierung unterstellt (blau, $T_c \text{ constant}$, d.h., indirekte Steuern sind konstant und damit gibt es keine Gegenfinanzierung aus Steuern).

Im zweiten Szenario, dargestellt durch die rote Kurve, wird eine haushaltsneutrale Gegenfinanzierung mittels Anhebung der indirekten Steuern unterstellt ($T_c \text{ adjust}$).

In Schaubild 4 wird der positive Effekt einer Steuersenkung auf die Konsumbereitschaft der Haushalte deutlich. Interessanterweise resultiert, unabhängig vom Szenario, immer ein positiver Effekt auf den Konsum, wenngleich die Größenordnung deutlich unterschiedlich ist. Für die wirtschaftspolitische Diskussion ist wichtig zu erkennen, dass auch bei sofortiger Gegenfinanzierung im zweiten Szenario (rote Kurve) eine Umfinanzierung über indirekte Steuern positive Effekte auf den privaten Konsum und die Wohlfahrt haben dürfte.

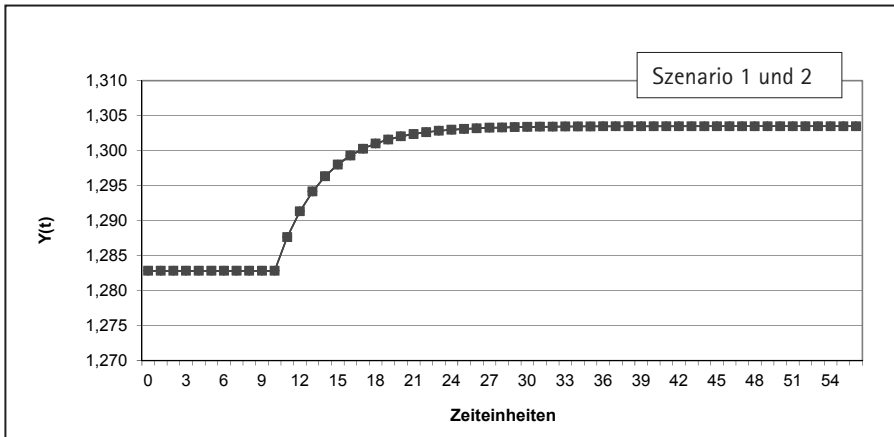
Schaubild 4: Reaktion des Konsums in Folge einer Lohnsteuersenkung



Quelle: Eigene Berechnungen

Der Wachstumsimpuls ist in beiden Szenarien positiv und beträgt in dieser Modellsimulation jeweils rund 1,5 Prozentpunkte (Schaubild 5). Das Volkseinkommen würde mittelfristig um 1,5 Prozentpunkte höher sein als ohne die Steuerentlastung.

Schaubild 5: Anpassung des Outputs auf eine Absenkung der Lohnsteuer

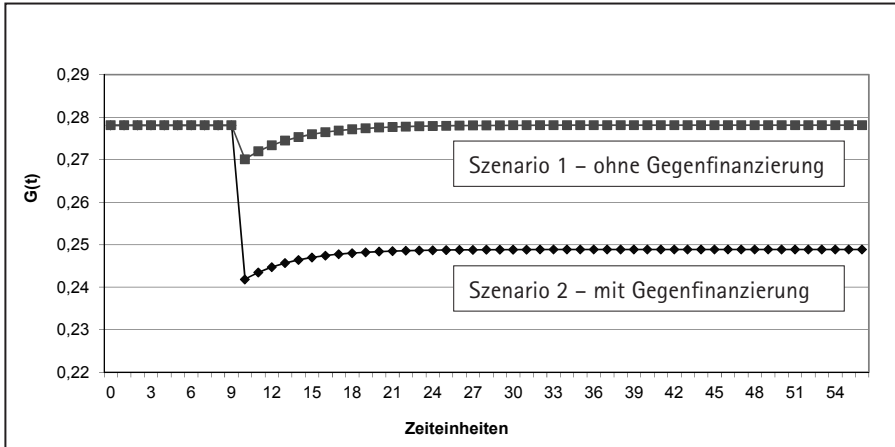


Quelle: Eigene Berechnungen

Der Grund ist darin zu sehen, dass eine Absenkung der Einkommensteuer die Investitionen stimuliert und damit die Kapitalbildung anregt. Damit lösen die Inputfaktoren in der Produktionsfunktion einen positiven Wachstumseffekt aus. Die Gegenfinanzierung über Konsumsteuern tangiert die private und unternehmerische Kapitalbildung nicht direkt. Deshalb wird der positive Outputeffekt nicht konterkariert.

Das Schaubild 6 zeigt die Wirkung einer Steuerreform auf die Entwicklung der öffentlichen Haushalte unter den verschiedenen Szenarien. Unter Szenario 1, d.h. ohne Gegenfinanzierung, werden die öffentlichen Haushalte sehr beachtlich belastet, wengleich langfristig die negativen Belastungseffekte leicht rückläufig sind (Schaubild 6).

Schaubild 6: Anpassung der öffentlichen Finanzen auf die Absenkung der Lohnsteuer

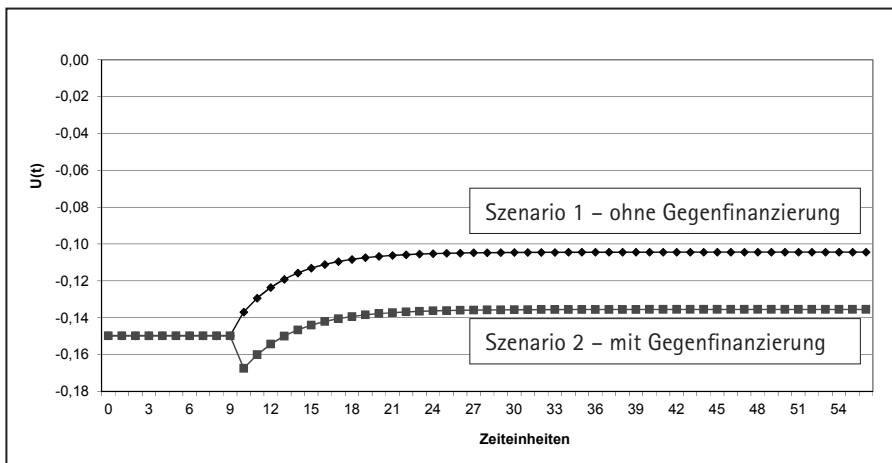


Quelle: Eigene Berechnungen

Bei einer Gegenfinanzierung (Szenario 2) bleibt das Budget langfristig neutral und ist deshalb nach der Steuerreform auf demselben Niveau. Die Gegenfinanzierung könnte beispielsweise durch Reformen innerhalb einer Steuerart gewährleistet werden, indem Steuersatzsenkungen mit einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage einhergehen. Die Senkung des Einkommensteuersatzes könnte auch durch Steuersatzerhöhungen bei einer anderen Steuer (bspw. Umsatzsteuer) ausgeglichen werden. Alternativ könnte die Gegenfinanzierung durch die Kürzung von Ausgaben erzielt werden. Diese Maßnahme stellt aus ökonomischer Perspektive die beste, d.h. effiziente Art der Gegenfinanzierung dar. Kurzum: Ausgabenkürzungen müssen prinzipiell als bevorzugte Maßnahme bei der Haushaltskonsolidierung und bei der Gegenfinanzierung von Steuerfällen betrachtet werden.

Im Schaubild 7 wird noch der Effekt auf die Wohlfahrt der Bürger simuliert.

Schaubild 7: Anpassung des individuellen Nutzenniveaus nach einer Absenkung der Lohnsteuer



Quelle: Eigene Berechnungen

Beide Szenarien ergeben einen positiven Effekt für die Wohlfahrt der Bürger in der Volkswirtschaft. Das heißt, trotz Gegenfinanzierung der Steuerreform könnte ein positiver Wohlfahrtseffekt⁷ erwartet werden, sofern die Gegenfinanzierung, wie im simulierten Szenario, ausschließlich über indirekte Steuern erfolgt und die Steuerreform gezielt Leistungsanreize entfaltet.

4.3. Folgerungen aus der Modellsimulation (Take-Home-Messages)

Die wirtschaftspolitische Implikation dieser Modellsimulation könnte man folgendermaßen zusammenfassen:

1. Eine Steuersenkung hat insgesamt positive Wachstumseffekte, wobei kurzfristig mit zunehmenden Haushaltsdefiziten zu rechnen ist. Nur bei einer sehr günstigen Entwicklung, unter sehr unrealistischen Annahmen könnte die Gegenfinanzierung allein mittels zusätzlicher Wachstumseffekte teilweise gelingen. Diese Strategie ist risikoreich und gleicht eher einem Vabanque-Spiel als einer vernünftigen politischen Strategie.

⁷ Die Werte sind hier negativ. Allerdings bedeutet ein Anstieg oberhalb des Ausgangsniveaus, dass der negative Effekt der Steuerlast abnimmt. Es könnte zu einer Reduzierung und damit zu einer Zunahme der Wohlfahrt von bis zu 5% kommen.

2. Wird eine mittelbare Gegenfinanzierung in die Reform eingebaut, ist der negative Effekt auf den öffentlichen Haushalt ausgeglichen und trotzdem werden mittelfristig positive Wachstumseffekte entfaltet, sofern die Gegenfinanzierung über indirekte Steuern oder (was zu empfehlen wäre) Ausgabenkürzung erfolgt.
3. Aus ökonomischer Sicht könnte man sich gut vorstellen, dass die Politik eine zweistufige Steuerreformstrategie einschlägt und zunächst mit der Abflachung des Mittelstandsbauch beginnt und dann in einer späteren Reformstufe den Beginn der oberen Proportionalzone hinausschiebt.

Diese Reform würde einerseits der derzeitigen wirtschaftlichen und politischen Lage gerecht, andererseits die Zuversicht der Bürger positiv stimulieren. Gleichzeitig würde dadurch wirtschaftspolitische Glaubwürdigkeit mit Blick auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung gewonnen. Die Umsetzung einer zweistufigen Reform ist nicht nur ökonomisch, sondern auch aus kommunikativer Sicht ein großer Vorteil. Sie enthält die Botschaft: Die Versprechen werden gehalten, Bürger und Unternehmer werden entlastet. Zeitgleich könnte das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts vermittelt werden, da eine verbindliche Gegenfinanzierung verabschiedet wird, eine ebenso wichtige wirtschaftspolitische Botschaft!

Ansonsten gilt: Eine Steuerreform verbunden mit unglaublicher Gegenfinanzierung wird bei rational handelnden Haushalten und Unternehmern in der aktuellen Situation keinen positiven Wachstumseffekt auslösen und sollte besser unterlassen werden.

5. Wirtschaftspolitische Überlegungen zur Gegenfinanzierung der Steuerreform

Unabhängig von allen Diskussionen um Steuersenkungen stellt die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte die bedeutsamste Aufgabe und Verpflichtung der Finanzpolitik in der aktuellen Legislaturperiode und darüber hinaus dar.

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP stellt dazu fest, dass „mit der Überwindung der Krise (...) ein strikter Konsolidierungskurs einsetzen“ muss. Abgesehen von allgemeinen Aussagen fehlen allerdings Hinweise darauf, wie die Bundesregierung das Ziel der Haushaltskonsolidierung erreichen möchte, zumal dieses Ziel unter die Nebenbedingung gestellt wird, zugleich gestärkt

aus der Krise hervorzukommen. Beides ist, wie auch die Modellberechnungen zeigen, nicht einfach zu erreichen. Letztlich wird es sich kaum vermeiden lassen, die öffentlichen Ausgaben zu kürzen, die Steuern oder Abgaben an anderer Stelle zu erhöhen oder beide Wege zu kombinieren.

5.1. Konsolidierung durch höheres Wachstum

Der Konsolidierungsbedarf verringert sich zunächst, wenn die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts aufgrund des Wachstumsstimulus einer Reform in den kommenden Jahren höher ausfallen sollte, als in der Finanzplanung unterstellt. Ein höheres Wachstum allein kann die Konsolidierungsaufgabe bei realistischer Betrachtung aber nicht lösen.⁸

Im Übrigen muss eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht zwangsläufig kontraktive Effekte mit sich bringen. Ausgabenseitige Konsolidierungen haben sich in der Vergangenheit als erfolgreicher erwiesen als einnahmeseitige. Deshalb sollte die Konsolidierung der Haushalte von Bund und Ländern bei sich verfestigender wirtschaftlicher Erholung ab dem Jahr 2011 vorzugsweise an der Ausgabenseite ansetzen. Sollten zusätzlich Steuererhöhungen erforderlich sein, gehen von einer Erhöhung des regulären Satzes der Umsatzsteuer (bei gleichzeitiger Überprüfung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes) die geringsten wachstumshemmenden Wirkungen aus, wie die obige Modellanalyse bestätigt. Wohingegen Steuersenkungen ohne solide Gegenfinanzierung mit einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht vereinbar sind.

5.2. Konsolidierung durch Ausgabensenkung

Auch haben sich – wie bereits erwähnt – ausgabenseitige Konsolidierungen in der Vergangenheit als erfolgreicher erwiesen. Dafür sprechen theoretische Überlegungen und empirische Erfahrungen. So ist ein robustes Ergebnis der empirischen Literatur, dass geringere Staatsausgaben das Wirtschaftswachstum eher fördern, während höhere Steuern oder Abgaben in der Tendenz negativ wirken (vgl. Afonso et al., 2005). Auch kommen aktuelle Studien zu dem Ergebnis, dass an der Ausgabenseite ansetzende Konsolidierung die Situation

8 Das wäre nur dann nicht der Fall, wenn Steuersenkungen einen Selbstfinanzierungseffekt von mehr als 100% hätten. Man befände sich also auf dem fallenden Teilstück der berühmten Laffer-Kurve (vgl. Laffer, 1981). Dafür gibt es allerdings keinerlei empirische Evidenz. Vielmehr zeigen Studien, dass selbst unter sehr günstigen modelltheoretischen Bedingungen der Selbstfinanzierungsgrad einer Einkommensteuersenkung maximal rund 50% sein dürfte (vgl. Trabandt und Uhlig, 2009). Bei realistischer Betrachtung ist allerdings von wesentlich geringeren Selbstfinanzierungseffekten auszugehen.

der Staatsfinanzen dauerhafter verbessert als Konsolidierung, die über die Einnahmeseite erfolgt (vgl. Europäische Kommission, 2007). Dabei ist es durchaus möglich, dass von ausgabenseitigen Konsolidierungen expansive Wirkungen ausgehen (vgl. Afonso, 2006). Aus theoretischer Sicht spricht für Ausgabenkürzungen, dass sie im Wesentlichen keine direkten negativen Einkommenseffekte bei den Betroffenen hervorrufen (vgl. Barro, 1979).

Deshalb sollte die Konsolidierung der Haushalte von Bund und Ländern bei sich verfestigender wirtschaftlicher Erholung ab dem Jahr 2011 vorzugsweise an der Ausgabenseite ansetzen. Die in der Finanzplanung des Bundes eingestellten globalen Minderausgaben lassen die Schlussfolgerung zu, dass die Bundesregierung den durch die Schuldenbremse erzwungenen Konsolidierungsbedarf auch über Ausgabenkürzungen decken will.

Welche Ausgaben genau gekürzt werden, war bis zuletzt unklar, da sich im Koalitionsvertrag dazu leider wenig Fassbares fand. Mit der Ankündigung des Sparpakets am 7. Juni 2010, hat die Bundesregierung nun Klarheit geschaffen. Die christlich-liberale Koalition sieht solide Staatsfinanzen als Grundpfeiler ihrer Politik und wird in den kommenden Jahren rund 80 Mrd. Euro konsolidieren. Der Großteil wird ökonomisch vernünftig über Ausgabenkürzungen bewältigt und zudem wird nicht im Bereich der Zukunftsinvestitionen in Bildung und Forschung gespart. Allerdings ist ordnungspolitisch und ökonomisch unverständlich, weshalb bei den ökonomisch als auch ökologisch nicht zweckmäßigen Subventionen nur 2,0 bis 2,5 Mrd. Euro gekürzt werden wird. Gerade hier gibt es mit der Koch–Steinbrück–Liste einige wertvolle Anregungen zu Ausgabenkürzungen und zahlreiche Beispiele, die zu Mitnahmeeffekten geführt haben, wie beispielsweise die Entfernungspauschale (Sachverständigenrat, 2007). Hierbei handelt es sich nicht nur um eine Doppelsubventionierung von Mobilität, da der Arbeitsortwechsel ebenso steuerlich absetzbar ist, sondern zugleich um eine ökologisch kontraproduktive Maßnahme. Kurzum: Die Entfernungspauschale ist ein gutes Beispiel für eine Subvention, die sogar gegen mehrere Dimensionen nachhaltiger Politik verstößt und bei der Streichung von Subventionen im aktuellen Sparpaket aufgenommen werden sollte.⁹ Auch die ernsthafte Um-

9 Natürlich kann die Förderung von Mobilität, gerade bei Ehepartnern, weiterhin ein Ziel der Politik sein. Dies sollte aber dann systematisch durch eine familienpolitische oder arbeitsmarktpolitische Maßnahme flankiert werden und sollte nicht mit dem groben Instrument der Entfernungspauschale und den damit einhergehenden Mitnahmeeffekten gefördert werden. Ordnungspolitisch ist es nicht sinnvoll, den Weg zwischen Ort A und Ort B über das Steuersystem zu subventionieren, zumal die Absetzbarkeit der Umzugskosten aus beruflichen Gründen eine Doppel-Subventionierung darstellt. Die Mitnahmeeffekte der aktuellen Entfernungspauschale dürften heute deshalb beträchtlich sein.

setzung des von der FDP-Bundestagsfraktion vorgelegten „Liberalen Sparbuch 2009“ (Einsparvolumen von 10,5 Mrd. Euro) wäre ein zielgerichteter Schritt in diese Richtung.¹⁰ Grundsätzlich kann mit dem angekündigten Sparpaket der unabwendbare strukturelle Konsolidierungsbedarf mit Blick auf die Schuldenbremse bis zum Jahr 2016 bewältigt werden.

Eine ausgabenseitige Konsolidierung darf auch nicht unabhängig von Vorhaben der Regierung gesehen werden, die zu zusätzlichen Ausgaben führen (bspw. für die Gesundheitsreform, eine Stärkung der Bereiche Bildung und Forschung, Kinderbetreuung und eine leistungsfreundliche Steuerstrukturreform im mittleren Einkommensbereich). Prinzipiell sind Steuersenkungen und Mehrausgaben trotz gewaltiger Konsolidierungserfordernisse nicht von vornherein ausgeschlossen. Der mittelfristige Konsolidierungsbedarf wird dann allerdings noch größer, sofern sich aus der Konjunkturentwicklung nicht neue Finanzspielräume ergeben.

5.3. Konsolidierung durch Steuererhöhungen an anderer Stelle

Sollten neben der ausgabenseitigen Konsolidierung zusätzlich Steuererhöhungen erforderlich sein (second-best-Lösung), gehen von einer Erhöhung des regulären Satzes der Umsatzsteuer (bei gleichzeitiger Überprüfung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes) die geringsten wachstumshemmenden Wirkungen aus, wie die obige Modellanalyse bestätigt. Theoretisch und empirisch gut belegt ist das Resultat, dass Konsumsteuern das Wachstum weniger beeinträchtigen als Einkommensteuern oder die Körperschaftsteuer.

Da proportionale Konsumsteuern die individuelle Leistungsfähigkeit der Steuerzahler nicht berücksichtigen, sind sie zur Erreichung von Verteilungszielen aber schlechter geeignet als progressive Einkommensteuern. Insofern besteht in der Regel ein steuerpolitischer trade-off zwischen dem Wachstums- und dem Verteilungsziel. Am ehesten kann eine Erhöhung der Umsatzsteuer den Konflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit lösen (Sachverständigenrat, 2009). Dem verteilungspolitischen Argument, ein höherer Mehrwertsteuersatz belastet vor allem Familien, ist dadurch zu begegnen, dass die Erhöhung des Kindergeldes in den vergangenen Jahren (um 30 Euro für das erste und zweite Kind) die steuerliche Mehrbelastung kompensiert.

10 Die Vorschläge reichen von der Streichung je einer Staatssekretärs-Stelle in allen Ministerien, über Mittelkürzungen für Sachverständige, Dienstreisen und Öffentlichkeitsarbeit, Abschaffung der Entfernungspauschale bis hin zur Auflösung von Polizeiorchestern.

„Steuererhöhungen, die das Wachstum fördern, gibt es von vornherein nicht. Mehr Wachstum lässt sich nur über Steuersenkungen, nicht aber über Steuererhöhungen, gleich welcher Art, erreichen“, zu diesem trefflichen Schluss kommt auch der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten und konsequenterweise fügt er an: „Der Sachverständigenrat plädiert keinesfalls für Steuererhöhungen zur Lösung der anstehenden Konsolidierungsaufgabe. Ganz im Gegenteil stellen Ausgabenkürzungen den bevorzugten Konsolidierungsweg dar.“

Klar ist aber auch, dass sich eine vollständige Streichung sämtlicher Finanzhilfen des Bundes und eine weitgehende Kürzung aller Steuervergünstigungen einfach fordern lassen, aber politisch nur schwer umzusetzen sind. Dabei sollte man sich keine Illusionen machen. Zur Politik gehören aber immer auch eine Vision und das Handeln nach gesamtgesellschaftlichen Werten und Prinzipien. Das bedeutet gerade heute, dass die Politik Entscheidungen gegen die Widerstände von Lobbygruppen durchsetzen muss; das wusste und beklagte bereits Ludwig Erhard!

Prinzipiell sind Steuersenkungen trotz gewaltiger Konsolidierungserfordernisse nicht von vornherein ausgeschlossen. Der mittelfristige Konsolidierungsbedarf wird dann je nach Ausgestaltung der Gegenfinanzierung allerdings größer.

6. Fazit

Summa summarum gilt, dass eine Steuersenkung zweifelsohne positive Wachstumsimpulse auslöst. Dies wurde aktuell abermals in einem Beitrag aus der ökonomischen Wissenschaft von Arnold et al. (2011) belegt.

Auch in einer breitangelegten aktuellen empirischen Studie fanden die beiden renommierten Ökonomen Christina und David Romer (2010) von der Universität Berkeley abermals diesen positiven Zusammenhang für die USA. Interessanterweise konnten sie sogar belegen, dass der Wachstumseffekt von Steuersenkungen deutlich größer ist als bislang angenommen. So zeigen die Ergebnisse, dass die Reduktion der Steuer um einen Prozentpunkt des Bruttoinlandsprodukts die Wirtschaft in den nächsten drei Jahren um nahezu drei Prozentpunkte zusätzlich expandieren lässt.

Aber selbst bei einer vollständigen Gegenfinanzierung über indirekte Steuern könnte die Wohlfahrt der Bürger erhöht werden, wie unsere Ergebnisse belegen.

Inwieweit sich diese Steuerreform selbst trägt, konnten Christina und David Romer auch nicht abschließend beantworten. Ökonomischen Berechnungen und empirischen Untersuchungen zufolge, ist es aber eher unwahrscheinlich. Wenn diese Steuerreform aber in eine sinnvolle Verbesserung der Steuerstruktur und damit mehr Gerechtigkeit und Planungssicherheit eingebettet ist, kann man die Mehrausgaben (höhere Verschuldung) ökonomisch rechtfertigen.

Aus ökonomischer Perspektive kommen in der Debatte bislang die mittel- bis langfristigen Wachstumsimpulse einer Einkommensteuerreform zu kurz. Sie werden überlagert von der Frage der Gegenfinanzierung, über die wenig vonseiten der politischen Akteure kommuniziert wird. Dabei wäre ein solches Unterfangen ökonomisch wie politisch plausibel.

Selbst die geplante Steuerreform oder das Wachstumsbeschleunigungsgesetz können hier wenig weiterhelfen. Denn mittel- bis langfristige Wachstumsimpulse können vor allem durch mehr Leistungsanreize, Innovationen und demgemäß zielgenaue Investitionen in die angewandte Forschung entfaltet werden.

Auch wenn das Wort „Bildungsinvestitionen“ bereits abgedroschen klingt, so bleibt es trotz allem richtig! Es muss ebenso deutlich gesagt werden, dass Investitionen in die Grundlagenforschung und Kindergärten eine sehr langfristige Perspektive haben. Diese Investitionen lassen Erträge erst in der fernen Zukunft erwarten. Demzufolge sollte in der mittleren Frist die anwendungsorientierte Forschung an den anwendungsorientierten Hochschulen in der Bundesrepublik gestärkt werden. Langfristig sind die Investitionen in das Humankapital der zukünftigen Generationen und die Grundlagenforschung das Beste, was die Politik tun kann.

Anhang A

Vorab eine konzeptionelle Vorbemerkung: Unterstellt sei zunächst ein Zusammenhang zwischen Steuereinnahmen (T) und dem Steuersatz (θ) sowie der Wachstumsrate (g). Dieser Zusammenhang ist theoretisch und empirisch gut belegbar. Ein höherer Steuersatz und ein höheres Wirtschaftswachstum implizieren höhere Steuereinnahmen. Mit anderen Worten ergibt sich im Vergleich von zwei Perioden folgende Beziehung:

$$\frac{T(t)}{T(t-1)} = \frac{\theta(t) \downarrow}{\theta(t-1)} \left(\frac{(1+g(t) \uparrow)}{1+g(t-1)} \right)^s$$

Wobei t den Zeitpunkt darstellt und s die Dauer des Wachstumsimpulses, oder mit anderen Worten die Dauer der Gegenfinanzierung durch das induzierte Wachstum.

Plausibilitätsüberlegung/Gedankenexperiment:

Senkung der aktuellen Steuersätze $\theta(t)$ und damit Auslösen neuer Wachstumsimpulse, d.h. höheres $g(t)$. Das impliziert erstens, dass der letzte Term in der Rundenklammer größer eins ist $\frac{T(t)}{T(t-1)} = \frac{\theta(t) \downarrow}{\theta(t-1)} \left(\frac{(1+g(t) \uparrow)}{1+g(t-1)} \right)^s$

und damit über die Jahre „ s “ hinweg immer größer wird (Gegenfinanzierungseffekt). Da sich der erste Term auf der rechten Seite durch die Steuersenkung nur einmalig reduziert, wird dieser Effekt langfristig durch den zweiten Term in den Klammern überkompensiert. Das wiederum bedeutet, dass die Steuereinnahmen im gleichen Verhältnis wie der Wachstumsimpuls ansteigen müssten. Letztlich wird diese Logik als Argument für eine Steuersenkung herangezogen. Allerdings ist das eine statische Betrachtung und enthält deshalb keine Aussage über kurz- und langfristige Effekte. Deshalb wird nun eine dynamische Modellierung entwickelt, um danach die Anpassungseffekte zu simulieren.

Das Modell besteht aus Haushalten, Unternehmen und dem Staat:

- Der Haushalt maximiert seinen Nutzen unter der üblichen Budgetbeschränkung von Einnahmen und Ausgaben.
- Die Unternehmen maximieren den Gewinn unter Berücksichtigung der Kapital- und Lohnkosten.

- Der Staat finanziert öffentliche Güter, d.h. Infrastruktur, Rechtsstaat, aber auch Transferleistungen wie Kindergeld, ALG II usw. All das wird über direkte und indirekte Steuern oder Staatsverschuldung finanziert.

Ökonomisch formuliert liegt hier ein dynamisches Optimierungsproblem unter Nebenbedingungen vor. Wird dieses Modell mathematisch gelöst und um das Gleichgewicht approximiert, lässt sich eine numerische Simulationsrechnung durchführen. Dabei wird untersucht, welche Implikationen eine Steuersenkung auf die Wirtschaft, die Wohlfahrt und die öffentlichen Haushalte hat.

Literaturverzeichnis

Afonso, A., W. Ebert, L. Schuknecht und M. Thöne (2005), *Quality of Public Finances and Growth*, ECB Working Paper Series, 438.

Afonso, A. (2006), *Expansionary Fiscal Consolidations in Europe*, New Evidence, ECB Working Paper Series, 675.

Arnold et al. (2011), *Tax Policy For Economic Recovery and Growth*, *Economic Journal*, Vol. 121, p. 59-80.

Barro, R. (1979), On the Determination of Public Debt, *The Journal of Political Economy*, Vol. 8, Issue 5, Part 1 p. 940-971.

Blanchard et al. (2010), *Rethinking Macroeconomic Policy*, IMF Staff Position Note, February.

Coenen et al. (2010), New Keynesian versus old Keynesian government spending multipliers, *Journal of Economics Dynamics and Control*, Vol. 34, Issue 3, p. 281-295.

Der Spiegel (1985), *Steuern: Spiel mit Kurven*, Nr. 47.

European Commission (2007), *Public Finances in EMU*, Brüssel.

Internationaler Währungsfond (2009), *World Economic Outlook*, Oktober.

Laffer, A. B. (1981), Government Exactions and Revenue Deficiencies, *The Cato Journal*, Vol. 1, Nr. 1, 1-21.

Mishkin, F. (2010), *Monetary Policy Strategy: Lessons from the Crisis*, NBER Working Paper, online.

Moore, N., R. Kambeck und T. Kasten (2009), *Auswirkungen der Steuerprogramme zur Bundestagswahl 2009. Eine mikrodatenbasierte Analyse der Reformvorschläge von CDU/CSU, SPD und FDP*, RWI Materialien, Heft 55.

Romer, C. and D. Romer (2010), The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks, im Erscheinen: *American Economic Review*.

Sachverständigenrat (2007, 2008, 2009, 2010), Jahresgutachten, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2011), aktuelle Zahlen, Wiesbaden.

Trabandt, M. und H. Uhlig (2009), *How Far Are We From The Slippery Slope? The Laffer Curve Revisited*, NBER Working Paper, 15343.

Über den Autor:

Bodo Herzog ist seit dem Jahr 2008 Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. für Geldpolitik und Makroökonomik an der ESB Business School, Hochschule Reutlingen. Zuvor war Dr. Herzog u.a. wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

PositionLiberal

Positionspapiere des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Weitere Publikationen unter www.libinst.de

- [98] Monika Reinsch (2011)
HOCHBEGABUNG IM VORSCHULALTER
- [97] Gérard Bökenkamp (2010)
DIREKTE DEMOKRATIE – GESCHICHTE, ENTWICKLUNGEN UND PERSPEKTIVEN FÜR DIE BUNDESREPUBLIK
- [96] Marie Popp, René Sternberg (Hrsg.)
LEUCHTTÜRME DER DEUTSCHEN SCHULLANDSCHAFT
- [95] Alexander Wimmer (2010)
RISIKEN UND CHANCEN DER DEUTSCHEN KRANKENVERSICHERER IM INTERNATIONALEN VERGLEICH
- [94] Kerstin Funk (2010)
KERNPROBLEME DES GESUNDHEITSWESENS IN INDUSTRIELÄNDERN
- [91] Harald Bergsdorf (2010)
DIE KULTUR DER FREIHEIT ARGUMENTATIV VERTEIDIGEN LIBERALE GESELLSCHAFT GEGEN RECHTSEXTREMISMUS UND ANDERE FREIHEITSFEINDE
- [89] Charles B. Blankart (2009)
**AUTONOMIEPRINZIP UND VERWALTUNGSPRINZIP
ZWEI ANSÄTZE EINER GEMEINDEORDNUNG**
- [88] Martin T.W. Rosenfeld (2009)
FINANZIERUNG KOMMUNALER AUFGABEN – ÖKONOMISCHE PRINZIPIEN, MODERNE HERAUSFORDERUNGEN UND INSTITUTIONELLE GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN
- [87] Robert Nef (2009)
GEMEINDEAUTONOMIE, DIREKTE DEMOKRATIE UND STEUERWETTBEWERB IN DER SCHWEIZ
- [86] Fred E. Foldvary (2009)
**DIE PRIVATE BEREITSTELLUNG ÖFFENTLICHER GÜTER
VERGANGENHEIT UND ZUKUNFT DES KOMMUNALEN LIBERALISMUS**
- [85] Immo H. Wernicke (2009)
**FINANZKRISE – KRISE DER AMTLICHEN STATISTIK?
KRITIK AN STAATLICHER BERICHTERSTATTUNG ZUR LAGE VON WIRTSCHAFT UND FINANZMÄRKTEN IM KRISENJAHR 2008**
- [83] Jakob von Weizsäcker (2009)
**HOHER ZAUN UND ENGE PFORTE?
PRIORITÄTEN FÜR DIE EUROPÄISCHE MIGRATIONSPOSITIK**
- [81] Sibylle Laurischk (2009)
WIE LIBERAL SIND DIE DEUTSCHEN ZUWANDERUNGSREGELUNGEN?
- [80] Detmar Doering (2009)
RECHTSSTAAT UND WIRTSCHAFTLICHE FREIHEIT
- [79] Tom G. Palmer (2009).
ZWANZIG MYTHEN ÜBER MÄRKTE
- [77] Susanne Maria Schmidt/Olaf Steglich (2009)
AUS GEBEBENEM ANLASS – ODER WARUM DIE ORDNUNGSPOLITIK DAS EINZIGE HEILMITTEL FÜR DIE FINANZMÄRKTE IST
- [76] Steffen Hentrich (2009)
IN GUTEN HÄNDEN? UMWELTSCHUTZ ALS STAATSAUFGABE
- [75] Detlef Parr (2008)
LEISTUNGSSPORT UND BREITENSPIEL: GESELLSCHAFTLICHE AUFGABEN?
- [74] Reto Steiner (2008)
GRUNDLAGEN UND KRITISCHE ERFOLGSFAKTOREN VON BENCH-MARKING IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR – DARGESTELLT AM BEISPIEL DER SCHWEIZ