

Steuer- und Abgabensenkungen jetzt?

Vor dem Hintergrund steigender Steuereinnahmen, sinkender öffentlicher Defizite und nahender Land- und Bundestagswahlen werden in einigen Parteien Forderungen laut, die Bürger durch Senkungen der Einkommensteuern zu entlasten. Zur Begründung wird vor allem das Argument ins Feld geführt, die kalte Progression führe zu steigenden Steuerlasten, und diese Steuermehreinnahmen müssten den Bürgern zurückgegeben werden. Gegner einer solchen Steuerentlastung verweisen darauf, dass der Bundeshaushalt trotz der guten wirtschaftlichen Lage nicht ausgeglichen ist und lehnen eine Steuerentlastung auf Pump ab. Allenfalls eine Umstrukturierung des Steuer- und Abgabensystems sei denkbar, beispielsweise in Richtung einer stärkeren Steuerfinanzierung der Sozialversicherungsleistungen. Zunächst ist es zutreffend, dass die kalte Progression zu einer schleichenden, aber signifikanten Steigerung der realen Steuerlast führt. Das liegt daran, dass die Einkommensteuer progressiv ist, die Steuerzahler bei einem Anstieg ihrer nominalen Einkommen durch Inflation also in Bereiche höherer Steuersätze geraten, ohne dass ihr Einkommen real zugenommen hat. In Deutschland kommen durch die kalte Progression spürbare Mehrbelastungen zustande. Bei einer Inflationsrate von 2% pro Jahr würde die reale Steuerlast im Jahr 2009 rund 15 Mrd. Euro höher sein als im Jahr 2005. Die tatsächliche Inflationsrate ist wohl noch etwas höher. Das scheint auf den ersten Blick für eine Steuerentlastung zu sprechen. Wirklich überzeugend ist dieses Argument jedoch nicht, und zwar im Wesentlichen aus zwei Gründen.

Erstens ist die kalte Progression kein neues oder aktuell besonders gravierendes Phänomen, sondern ein langfristiges Problem. Bislang hat es in Deutschland in Abständen einiger Jahre immer wieder Steuerreformen gegeben. Die letzte dieser Einkommensteuersenkungen ist im Jahr 2005 in Kraft getreten. Diese Reformen werden von der Politik gerne als Maßnahmen zur Entlastung der Steuerzahler gefeiert. Tatsächlich haben sie in der Vergangenheit aber meistens nur die Mehreinnahmen der kalten Progression ausgeglichen, ohne allerdings für jeden einzelnen Steuerzahler eine genaue Kompensation zu erreichen. Langfristig ist die deutsche Steuerquote, also der Anteil der Steuern am Bruttoinlandsprodukt, ungefähr konstant. Daran kann man erkennen, dass die kalte Progression letztlich nicht zu dauerhaft steigenden Steuerlasten geführt hat. Von Steuerentlastungen kann allerdings auch keine Rede sein. Verschiedentlich ist vorgeschlagen worden, die kalte Progression künftig durch einen „Tarif auf Rädern“ zu berücksichtigen, der die kalte Progression automatisch durch Steuersenkungen ausgleicht. Das hätte immerhin den Vorteil, dass der regelmäßig wiederkehrenden Steuerentlastungsrhetorik der Boden entzogen wäre. Der Nachteil läge darin, dass damit auch Spielräume für sinnvolle politische Gestaltung und Schwerpunktsetzung bei Entlastungsmaßnahmen verloren gingen. Wie immer man sich hier entscheidet, mit Blick auf die aktuelle Lage bleibt festzuhalten, dass die kalte Progression zur Begründung kurzfristiger steuerpolitischer Maßnahmen ungeeignet ist. Zweitens sind Steuersenkungen nicht schon deshalb gerechtfertigt, weil die Steuerlast für ein paar Jahre lang angestiegen ist. Letztlich muss die Höhe der Steuern den Staatsausgaben entsprechen. Man kann die Steuerlasten zwar durch Schulden vorübergehend in die Zukunft verlagern, beseitigen kann man sie aber nicht. Erfreulicherweise hat die Politik sich in Deutschland vorgenommen, die Staatsverschuldung nicht weiter auszudehnen. Steuerentlastungen sind deshalb nur möglich, wenn auch die Ausgaben entsprechend gesenkt oder in Grenzen gehalten werden. In den kommenden Jahren ist das zumindest für



Clemens Fuest

den Bundeshaushalt aber nicht erkennbar. Ganz im Gegenteil sind neue Ausgaben geplant, von denen unklar ist, wie sie finanziert werden, so beispielsweise der steigende Zuschuss zur Krankenversicherung.

Bedeutet all dies, dass Steuersenkungen derzeit klar abzulehnen sind? Das wäre wohl unausweichlich, wenn die Ausgaben von den Einnahmen unabhängig wären. Ganz so einfach ist es jedoch nicht. Zu Gunsten von Steuersenkungen lässt sich anführen, dass die Ausgabenfreude der Politik zunimmt und die Bereitschaft, Ausgaben zu kürzen abnimmt, wenn die Kassen voll sind. In der Tat wurde die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte seit dem Antritt der großen Koalition vornehmlich über die Einnahmenseite organisiert. Die Entscheidung, in den nächsten Jahren die gesetzliche Krankenversicherung durch wachsende Milliardenbeträge aus dem Bundeshaushalt zu stützen, scheint ebenfalls dafür zu sprechen, dass Ausgabendisziplin bei vollen Kassen schwer aufrechtzuerhalten ist. Die Politik scheut offenbar davor zurück, das Gesundheitswesen durch entsprechende Reformen des Systems selbst zu sanieren und sieht die Subventionierung mit derzeit recht üppig fließenden Steuermitteln offenbar als attraktiver an. Eine größere Knappheit öffentlicher Einnahmen würde hier die Reformbereitschaft möglicherweise fördern.

Was sagt die empirische Wirtschaftsforschung zu der Frage, ob sich durch Steuersenkungen mehr Ausgabendisziplin erreichen lässt? Dies zu untersuchen ist methodisch schwierig, weil viele unterschiedliche Einflüsse sowohl die Höhe der Steuern als auch das Ausgabenverhalten bestimmen und es sehr schwierig ist, festzustellen, ob Einnahmenänderungen Ausgabenänderungen verursachen oder umgekehrt. Die existierenden empirischen Studien zu dieser Frage beziehen sich mehrheitlich auf die USA. Die meisten dieser Arbeiten bestätigen, dass Steuererhöhungen Ausgabensteigerungen nach sich ziehen. In einer kürzlich publizierten Studie kommen Christina und David Romer aber zu einem anderen Ergebnis. Die Autoren argumentieren, dass ein disziplinierender Effekt von Steuersenkungen auf die Ausgabenneigung nicht nachweisbar ist. Stattdessen kommen sie zu dem Ergebnis, dass Steuersenkungen später Steuererhöhungen nach sich ziehen. Dieses Resultat ist nicht ohne weiteres auf die aktuelle deutsche Situation übertragbar, wenn es auch die Assoziation weckt, dass die Einkommensteuersenkungen der Jahre 2000 bis 2005 die große Umsatzsteuererhöhung des Jahres 2007 nach sich zogen. Insgesamt ist die empirische Literatur also über die Frage, ob Steuersenkungen zu mehr Ausgabendisziplin führen, geteilter Meinung. Insofern kann sie die Debatte über die aktuellen Steuersenkungsforderungen nicht entscheiden. Gleichwohl kann man aus der aktuellen Studie lernen, dass nicht gegenfinanzierte Steuersenkungen zu einem Schlingerkurs in der Finanzpolitik führen können, der Konsumenten und Investoren verunsichert. Insofern lässt sich die Warnung des Finanzministers vor Steuersenkungen in der aktuellen Situation durchaus mit internationalen Erfahrungen illustrieren. Aber auch die These, dass die Ausgabenneigung bei wachsenden Einnahmen zunimmt, kann auf der Basis der empirischen Forschung nicht zurückgewiesen werden.

Verständlicherweise kann die Bundesregierung sich nicht die Vorstellung zu eigen machen, dass das Ausgabenverhalten der großen Koalition außer Kontrolle gerät, wenn die Steuereinnahmen sich besser entwickeln als erwartet. Insofern ist es verständlich, dass sie Steuersenkungen unter Verweis auf die selbst gesetzten Konsolidierungsziele ablehnt. Den nicht ganz unbegründeten Vorwurf, für diese Konsolidierung zu wenig auf der Ausgabenseite zu tun, könnte sie allerdings entkräften, indem sie jetzt ein Ausgabenkürzungsprogramm auflegt und bereits vor 2011 einen ausgeglichenen Bundeshaushalt anstrebt.

*Clemens Fuest ist Professor für Finanzwissenschaft an der Universität zu Köln
clemens.fuest@uni-koeln.de*