

Mehrwertsteuererhöhung: Keine nachhaltige Konsolidierung

Die nächste Bundesregierung – gleichgültig welche Parteien sie bilden werden – wird vor schwierigen Konsolidierungsaufgaben stehen. Nach der jüngsten Finanzplanung muss der Bund bis zum Jahre 2013 weitere 310 Mrd. Euro an Krediten aufnehmen; sein Schuldenstand wird deshalb von 985 Mrd. Euro im Jahre 2008 auf nahezu 1300 Mrd. Euro im Jahre 2013 steigen, der gesamtstaatliche Schuldenstand wird dann bei 2000 Mrd. Euro liegen. Die öffentlichen Haushalte werden mit zunehmenden Zinsausgaben belastet; ihre Flexibilität wird eingeschränkt – gerade in einer Zeit, in der wegen der besonderen Probleme unserer Volkswirtschaft (zum Beispiel demographische Entwicklung, Mängel im Bildungswesen, Finanzierungsschwierigkeiten in den Sozialversicherungen) gestaltbare Haushalte erforderlich sind. Mit der hohen Verschuldung sind erhebliche Belastungen zukünftiger Generationen programmiert.

Das konjunkturell bedingte Defizit wird sich nach einer wirtschaftlichen Erholung automatisch zurückbilden, wenn sich die Politiker dann an die Grundregeln der Fiscal Policy halten und die sich ergebenden Mehreinnahmen und Minderausgaben auch tatsächlich zur Rückführung des Defizits und nicht – wie in der Vergangenheit allzu oft – für zusätzliche Ausgaben nutzen. Zum Abbau der strukturellen Defizite sind dagegen Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen notwendig. Die erste Alternative wird von den meisten Politikern abgelehnt, weil angeblich bei Ausgabenkürzungen längst das Ende der Fahnenstange erreicht sei. Wenn man diese Position vertritt, bleiben für die Konsolidierung lediglich Steuererhöhungen. Angesichts der Größe der Konsolidierungsaufgabe kommen dafür die Einkommensteuer und die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) in Frage. Wachstumspolitische Gründe sprechen eindeutig gegen eine Erhöhung der Einkommensteuer. Ganz im Gegenteil: Unter diesem Aspekt wäre sogar eher eine Senkung der Einkommensteuer zu befürworten. Die damit verbundenen Einnahmeherausfälle müssten allerdings auch über Ausgabenkürzungen (vor allem im konsumtiven Bereich) finanziert werden.

Angesichts des Konsolidierungsbedarfs droht die (erneute) Anhebung der Mehrwertsteuer. Im Vergleich zur Einkommensteuer wird die Mehrwertsteuer wachstumspolitisch weniger negativ beurteilt, weil sie der Idee nach nur den Konsum, nicht aber die Investitionen belastet. Schon das gilt in der Praxis aber nicht uneingeschränkt: Teile des Konsums bleiben umsatzsteuerfrei (wie etwa Wohnungsmieten, ärztliche Leistungen), dagegen werden Teile der Investition (wie etwa die öffentlichen Investitionen und die Investitionen der nicht umsatzsteuerpflichtigen privaten Unternehmen) besteuert. Zudem gelingt die beabsichtigte Belastung des Konsums nur dann, wenn die im Unternehmensbereich erhobene Umsatzsteuer tatsächlich voll über Preiserhöhungen auf die Verbraucher überwältzt werden kann. Das ist bei scharfem Wettbewerb und schwacher Konsumnachfrage eher unwahrscheinlich. In dem Umfang, in dem die Mehrwertsteuer aber nicht überwältzt werden kann, belastet sie den Gewinn der Unternehmen; sie wird also zu einer Unternehmensteuer und sogar zu einer wachstumspolitisch besonders gefährlichen, nämlich zu einer gewinnunabhängigen Steuer.

Eine nochmalige drastische Anhebung der Mehrwertsteuer – in der Diskussion sind Erhöhungen von 19 auf 25% – würde zudem den Anreiz zur „Schwarzarbeit“ noch verstärken – mit den bekannten Folgen: Wettbewerbsverzerrungen im Unternehmensbereich und Steuer- und Abgabenausfälle beim Staat. Wahrscheinlich würden zur Eindämmung der Schwarzarbeit die Steuervergünstigungen nach § 35a Einkommensteuergesetz (haushaltsnahe Dienstleistungen) noch einmal ausgewei-



Rolf Peffekoven

tet werden. Damit würden der erwartete fiskalische Mehrertrag und damit der Konsolidierungsbeitrag schon wieder gemindert.

Man kann es drehen und wenden, wie man will: Steuererhöhungen sind kein geeignetes Instrument zur nachhaltigen Konsolidierung des Haushalts. Sie wirken – was auch für die Umsatzsteuer gilt – wachstumshemmend, so dass die Bemessungsgrundlagen der Steuern verringert werden. Zudem schaffen sie einen Anreiz zur Ausweitung der öffentlichen Ausgaben, was die letzte Erhöhung der Mehrwertsteuer deutlich gezeigt hat. Insoweit verbietet sich eine nochmalige Anhebung dieser Steuer. Konsolidierung ist letzten Endes nur über die Ausgabenseite zu erreichen: die Wachstumsrate der Ausgaben muss unter der des Bruttoinlandsprodukts gehalten werden. Um das zu erreichen, müssen alle öffentlichen Ausgaben auf den Prüfstand. Kürzungen sollten in erster Linie bei den konsumtiven Ausgaben (vor allem Subventionen und Transfers) erreicht werden. Nun werden Subventionen aber nicht nur über Ausgaben gewährt, sondern auch über Steuervergünstigungen. Einen solchen Subventionstatbestand stellt der ermäßigte Steuersatz bei der Mehrwertsteuer (derzeit 7%) dar.

Die Steuerermäßigung wird in der Regel verteilungspolitisch begründet. Die Mehrwertsteuer habe eine regressive Wirkung: Bezieher niedriger Einkommen, die erfahrungsgemäß einen hohen Teil ihres Einkommens für Konsum ausgeben, werden relativ stärker belastet als die Bezieher hoher Einkommen, die größere Teile ihres Einkommens sparen. Einen entgegenwirkenden Effekt will man über den ermäßigten Satz für Nahrungsmittel erreichen. Schon das wird nicht gelingen, denn auch der „Reiche“ nutzt den ermäßigten Satz; sein Konsum wird subventioniert. Verteilungspolitik über differenzierte Mehrwertsteuersätze könnte nur dann Erfolg haben, wenn man eine klare Unterscheidung zwischen „lebensnotwendigem Konsum“ und „Luxuskonsum“ finden könnte. Das ist in einer Gesellschaft mit vergleichsweise hohem Durchschnittseinkommen und freier Konsumwahl nicht möglich; deshalb sollte der Steuersatz der Mehrwertsteuer auch nicht differenziert werden. Insoweit war es richtig, dass in der EU die in manchen Ländern üblichen erhöhten Steuersätze („Luxussteuern“) abgeschafft worden sind. Konsequenterweise müsste auch der zweite Schritt folgen, nämlich die Streichung des ermäßigten Satzes.

Bei den (vielen) Gütern und Dienstleistungen, die – außer Nahrungsmitteln – dem ermäßigten Satz unterliegen, ist der Subventionscharakter noch deutlicher, die sozialpolitisch gewünschte Wirkung noch unwahrscheinlicher. So wird die Steuervergünstigung für Publikationen (Bücher, Zeitungen) wahrscheinlich vor allem von Beziehern hoher Einkommen genutzt. Ähnliches gilt wohl für die Steuerermäßigung für Schnittblumen und Hundefutter. Die Wettbewerbsverzerrungen werden noch stärker, wenn der Normalsatz drastisch erhöht werden sollte, der ermäßigte Satz aber auf dem bisherigen Niveau verbleiben würde.

Nach alledem sollte der ermäßigte Steuersatz gestrichen werden und ein einheitlicher Satz für den gesamten Konsum gelten. Das ist aus wettbewerbspolitischen Gründen geboten. Zudem kann man Verteilungspolitik nicht über Preisgestaltung bestimmter Konsumgüter, sondern – weit effizienter – über direkte Unterstützungszahlungen an Bezieher niedriger Einkommen betreiben. Wenn durch Streichen des ermäßigten Satzes das Aufkommen aus der Umsatzsteuer steigt, mag das ein erfreulicher Nebeneffekt für die Haushaltskonsolidierung sein. Allerdings darf man sich davon keine großen Wirkungen versprechen: Würde der ermäßigte Steuersatz gestrichen, müssten sicher sozialpolitisch motivierte Ausgleichsmaßnahmen (etwa das Kindergeld) erhöht werden.

*Rolf Peffekoven ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen
Peffekoven@t-online.de*