

Einkommensteuersenkungen: Rückfall in Fehler der Vergangenheit

Wegen der überraschend guten Konjunktorentwicklung sind die Steuereinnahmen in Deutschland höher als noch vor kurzem erwartet. Nun wird gefordert, die Mehreinnahmen für Steuersenkungen einzusetzen, die im Jahr 2013 in Kraft treten sollen. Es ist klar, dass diese Forderung unter anderem wahltaktische Hintergründe hat. Aber das wäre nicht weiter schlimm, wenn Steuersenkungen finanzpolitisch vernünftig wären. Genau das ist allerdings zweifelhaft. Das wird deutlich, wenn man die Argumente näher betrachtet, die für Steuersenkungen angeführt werden.

Am wenigsten überzeugend ist das Argument, der Wirtschaftsaufschwung schaffe Spielräume für Steuersenkungen. Deutschland hat gerade eine schwere Wirtschaftskrise hinter sich, in deren Verlauf die Staatsverschuldung durch Konjunkturprogramme und Bankenrettung massiv angestiegen ist. Es war richtig, in der Rezession eine hohe staatliche Neuverschuldung hinzunehmen, denn alles andere hätte die Krise verschlimmert. Aber diese Schulden müssen in Zeiten guter Konjunktur durch Haushaltsüberschüsse abgetragen werden. Gegen dieses Prinzip hat Deutschland wie viele andere Länder jahrzehntelang verstoßen. Das Ergebnis sind astronomische Staatsschulden, welche die Eurozone in eine existenzbedrohende Lage geführt haben. Die Steuereinnahmen in Deutschland sind derzeit zwar höher als erwartet, aber der Staatshaushalt ist weit davon entfernt, Überschüsse zu erwirtschaften, wie es eigentlich erforderlich wäre. Der aktuelle Wirtschaftsaufschwung ist erfreulich, aber Spielräume für Steuersenkungen sind im Staatshaushalt noch lange nicht in Sicht.

Nach der aktuellen Finanzplanung wird der Bund 2012 rund 30 Mrd. Euro neue Kredite aufnehmen. In den Jahren 2013 bis 2015 soll die Neuverschuldung dann schrittweise auf 12 Mrd. Euro sinken. Dabei sind aber bereits globale Minderausgaben von je 5 Mrd. Euro 2014 und 2015 eingeplant, die noch zu konkretisieren sind. In vielen Bundesländern ist die Finanzlage noch deutlich schlechter. Dass Defizite in Jahren mit schlechter Konjunktur durch Überschüsse in Jahren guter Konjunktur auszugleichen sind, gehört nicht nur zu den Grundregeln solider Finanzpolitik. Durch die Verankerung der Schuldenschanke im Grundgesetz 2009 hat dieses Prinzip in Deutschland Verfassungsrang erhalten. Steuersenkungen in der aktuellen Situation verletzen deshalb nicht nur Prinzipien stabilitätsorientierter Finanzpolitik, sie verstoßen auch gegen die im Grundgesetz verankerten finanzpolitischen Regeln.

Die Befürworter von Steuersenkungen behaupten darüber hinaus, Steuersenkungen und Haushaltskonsolidierungen stehen nicht in einem Widerspruch zueinander, sie seien vielmehr zwei Seiten einer Medaille, denn Steuersenkungen stabilisierten die Konjunktur. Das beruht auf der Vorstellung, Steuersenkungen seien selbstfinanzierend, weil sie zu mehr Wirtschaftswachstum führen. Es ist nicht falsch, dass Steuersenkungen positive Konjunkturwirkungen haben, aber die sind im Durchschnitt zu klein, um eine Selbstfinanzierung zu ermöglichen. Hinzu kommt, dass spürbare Wachstumsimpulse am ehesten von Reformen im Bereich der Unternehmensbesteuerung ausgehen würden. In diesem Bereich könnte man sich einer Selbstfinanzierung zumindest annähern. Bei der Einkommensteuer ist das nicht zu erreichen.

Ein weiteres Argument, das für Steuersenkungen angeführt wird, verweist auf das Phänomen der kalten Progression. Es wird behauptet, gerade kleine und mittlere Einkommen seien übermäßig belastet. Dieses Argument krankt daran, dass es zwei Effekte der kalten Progression vermengt, die man auseinanderhalten sollte. Erstens



Clemens Fuest ist Forschungsdirektor des Centre for Business Taxation an der Universität Oxford.

den Effekt auf die Belastung aller Steuerzahler und zweitens die Auswirkungen auf die Lastenverteilung unter den Steuerzahlern.

Der erste Effekt entsteht dadurch, dass durch Inflation alle Steuerzahler in Bereiche mit höheren Steuersätzen geraten, ohne real höhere Einkommen zu haben. Ohne ausgleichende Maßnahmen führt kalte Progression dazu, dass der Staat sich einen wachsenden Anteil der Wirtschaftsleistung durch Einkommensteuern aneignet.

Genau dies ist in Deutschland allerdings nicht zu beobachten. Das Einkommensteueraufkommen lag 2010 bei knapp unter 8% des Bruttoinlandsprodukts. Das entspricht ungefähr dem Durchschnittswert der letzten zehn Jahre. Es ist also keineswegs so, dass der Staat sich durch die Einkommensteuer einen wachsenden Teil des Bruttoinlandsprodukts aneignet. Offenbar wird der Aufkommenseffekt der kalten Progression durch andere Entwicklungen – unter anderem die vielfältigen Änderungen des Einkommensteuerrechts, die jedes Jahr anfallen – kompensiert.

Das heißt natürlich nicht, dass die kalte Progression auch bei jedem einzelnen Steuerzahler ausgeglichen wird. Damit sind wir beim zweiten Effekt der kalten Progression. Sie führt in Kombination mit anderen Änderungen im Steuerrecht zu einer Verschiebung von Steuerlasten zwischen verschiedenen Steuerzahlergruppen, die möglicherweise nicht beabsichtigt und daher korrekturbedürftig ist. Genau hier liegt das in Deutschland relevante Problem. Es wird behauptet, dass die Einkommensbesteuerung sich zu Lasten der niedrigen und mittleren Einkommen verändert habe. Das ist nicht einfach zu beweisen, aber selbst wenn es so wäre, würde das eher für eine Verlagerung der Steuerlasten unter den Steuerzahlern sprechen, als für eine Umstrukturierung der Besteuerung, nicht aber für eine allgemeine Steuersenkung.

Ein weiteres Argument behauptet, Steuersenkungen seien nötig, um die Ausgaben disziplin aufrechtzuerhalten. Es gelte zu verhindern, dass die Mehreinnahmen für neue Ausgabenprogramme genutzt werden. In der Tat ist zu erwarten, dass in den nächsten Jahren der Druck, Staatsausgaben zu steigern, zunehmen wird. Die Finanzplanung des Bundes sieht vor, dass die Ausgaben zwischen 2011 und 2015 nominal nur um 0,24% pro Jahr steigen, inflationsbereinigt also deutlich sinken. Da durch die Verschuldungskrise in der Eurozone neue Belastungen in Milliardenhöhe drohen, ist abzusehen, dass diese Ausgabenlinie schwer zu halten ist. Man sollte allerdings meinen, dass die effektivste Art der Wahrung von Ausgabendisziplin darin besteht, Konzepte für Ausgabenkürzungen zu entwickeln und durchzusetzen.

Zu der Frage, ob Steuersenkungen zu mehr Ausgabendisziplin führen, gibt es leider nur wenig empirische Forschung. In Untersuchungen für die USA hat sich herausgestellt, dass kreditfinanzierte Steuersenkungen keine Wirkungen auf die Ausgaben haben. Stattdessen scheinen kreditfinanzierte Steuersenkungen meistens einige Jahre später Steuererhöhungen nach sich zu ziehen. Es ist also nicht einfach zu belegen, dass Steuersenkungen ein effektives Instrument zur Ausgabenbegrenzung sind.

Man kann es drehen und wenden, wie man will: Es ist verständlich, dass die geplagten Steuerzahler in Deutschland sich wünschen, entlastet zu werden. Aber eine Steuersenkung auf Pump ist keine Entlastung, sondern eine Mogelpackung. Wenn man Steuerentlastungen will, muss man sich der schwierigen Aufgabe stellen, Staatsausgaben zu kürzen. Einkommensteuersenkungen ohne Ausgabenkürzungen wären ein Rückfall in finanzpolitische Fehler der Vergangenheit. Diesen Fehler sollte die deutsche Finanzpolitik vermeiden.

Clemens Fuest
Oxford University
clemens.fuest@sbs.ox.ac.uk