

Roland Döhrn, Rainer Kambeck
und Christoph M. Schmidt

Senkt die Einkommensteuer jetzt!

#28 vom 27. November 2008



Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Tel. 0201/81 49-0
rwi@rwi-essen.de, <http://www.rwi-essen.de/positionen>

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2008

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.



Senkt die Einkommensteuer jetzt!

Roland Döhrn, Rainer Kambeck und Christoph M. Schmidt¹

Executive Summary

Die Konjunktur liegt infolge der Finanzmarktkrise auf der Intensivstation. Was ist jetzt die richtige Medizin, in welcher Dosis muss sie verabreicht werden? Die bisher beschlossenen Maßnahmenpakete der Bundesregierung reichen nach Einschätzung des RWI Essen nicht aus. Um eine tiefe und langwierige Rezession zu verhindern, ist zusätzlich ein schnell wirksamer Impuls im Volumen von 1% des Bruttoinlandsproduktes notwendig. Die Bundesregierung sollte die Bürger daher schon 2009 steuerlich im Umfang von 25 Mrd. € entlasten.

Die Herausforderung:

Eine schwere und sich schnell ausbreitende Krise

Politik und große Teile der Wissenschaft sind sich darin einig, dass wegen der Schwere der Krise und ihrer raschen Ausbreitung die Geldpolitik und die automatischen Stabilisatoren der Finanzpolitik allein nicht ausreichen werden, um die realwirtschaftlichen Folgen der Finanzmarktkrise einzudämmen. Die

¹ RWI Essen und Ruhr-Universität Bochum (Christoph M. Schmidt). – Wir bedanken uns bei Nils aus dem Moore, Wim Kösters und Joachim Schmidt für ihre Kommentare und Unterstützung.

Geldpolitik ist zudem derzeit in ihrer Wirkung erheblich eingeschränkt. In dieser außergewöhnlichen Situation gehören diskretionäre fiskalische Maßnahmen in den Instrumentenkasten der Wirtschaftspolitik.

Die richtige Antwort:

Eine Steuerentlastung von 25 Mrd. € im Jahr 2009

Wenn Senkungen der Einkommensteuer ein relevantes Volumen erreichen, dann steht ihre konjunkturelle Wirksamkeit außer Frage. Anders als oft behauptet, würde auch eine erhöhte Ersparnisbildung der Bürger aufgrund höherer Nettoeinkommen den Konjunkturimpuls kaum abschwächen. Denn die zusätzlichen Ersparnisse ständen dem Kapitalmarkt zur Verfügung und erhöhten damit das Kreditangebot. Dies sollte sich positiv auf Investitionen und Konsum auswirken. Gegenüber staatlichen Ausgabenprogrammen besitzen Steuersenkungen zudem den Vorteil, dass sie schnell umgesetzt werden können und unmittelbar wirksam werden. Schon die Erwartung auf ein höheres Jahresnettoeinkommen 2009 dürfte das Konsumverhalten positiv beeinflussen. Eine Steuersenkung ist daher *konjunkturell* effizienter als eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen oder zusätzliche Staatsausgaben für Bildung und Forschung.

Eine einfache Formel:

Höherer Grundfreibetrag, geringerer Eingangsteuersatz, linearer Tarif

Eine deutliche Entlastung in absoluten Euro-Beträgen ergibt sich selbstredend nur bei jenen 60% der Bürger in den mittleren und oberen Einkommensgruppen, die derzeit nennenswert zum Aufkommen der Einkommensteuer beitragen. Denn die 40% der Einkommensteuerzahler in den unteren Einkommensgruppen tragen derzeit nur etwa 2,6% zum gesamten Steueraufkommen bei. Gleichwohl kann eine Reform der Einkommensteuer verteilungspolitisch akzeptabel erfolgen, wenn ein höherer Grundfreibetrag mit einem niedrigeren Eingangsteuersatz und einem linearen Tarifverlauf bis zum unveränderten Spitzensteuersatz kombiniert wird. Die Einkommensschwelle, ab welcher der Spitzensteuersatz greift, kann bei Bedarf soweit verschoben werden, dass ein Entlastungsvolumen von 25 Mrd. € erreicht wird. Gemessen an ihrer bisherigen Steuerlast würden die unteren Einkommensgruppen dadurch „relativ“ gesehen stark entlastet, die mittleren und oberen Einkommensgruppen dagegen vor allem in absoluten Beträgen (und weniger „relativ“). Mit Blick auf die Konjunktur wäre allerdings gerade diese absolute Entlastung wertvoll, weil durch sie die Kaufkraft der Bürger deutlich gesteigert würde.

Letztlich prägen private Unternehmen und private Haushalte mit dem Einsatz ihrer Ressourcen die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Wenn der

Staat ihnen mehr vom Einkommen belässt, ist das nicht nur langfristig erfolgversprechend, sondern auch kurzfristig, mit Blick auf die Konjunktur, die beste Vorgehensweise. Natürlich ist unser Vorschlag eine auf den ersten Blick kostspielige Therapie der Konjunktur. Aber ein langer Aufenthalt auf der Intensivstation wäre ungleich teurer und mit noch größeren Risiken verbunden.

Die folgenden Ausführungen erläutern zunächst den Hintergrund unseres Vorschlags (Abschnitt 1) und diskutiert anschließend die bisher beschlossenen Maßnahmen der Bundesregierung (Abschnitt 2). Auf eine Würdigung der Empfehlungen des Sachverständigenrates (Abschnitt 3) folgt die Begründung des RWI-Vorschlags für eine Steuersenkung im Volumen von 25 Mrd. € (Abschnitt 4). Ein Fazit beschließt die Ausführungen (Abschnitt 5).

1. Die Herausforderung

Konjunkturprogramme haben einen schlechten Ruf – zu Recht, denn in der Vergangenheit haben sie zumeist wenig bewirkt. Im Gegenteil: Eindeutig trat oftmals nur die „Nebenwirkung“ solcher Programme in Form von hohen Schulden hervor. Allerdings gibt es durchaus Situationen, in denen diskretionäre fiskalische Maßnahmen in den Instrumentenkasten der Wirtschaftspolitik gehören. Gegenwärtig dürfte wegen der Schwere der Krise und ihrer raschen Ausbreitung eine solche Situation gegeben sein. Inzwischen sind sich darin die Politik und große Teile der Wissenschaft einig. Selbst Akteure wie der Internationale Währungsfonds, der Sachverständigenrat und die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, die eines finanzpolitischen Aktionismus sicherlich unverdächtig sind, empfehlen vor diesem Hintergrund derzeit Konjunkturimpulse durch die Finanzpolitik (IMF 2008a: 3–4; SVR 2008: 9–10; GD 2008: 79).

In konjunkturell „normalen“ Zeiten spräche vieles dafür, die Stabilisierungsaufgabe der Geldpolitik und den automatischen Stabilisatoren der Finanzpolitik zu überlassen. Geldpolitische Maßnahmen weisen eine extrem kurze Entscheidungsverzögerung auf, sie werden also sehr rasch umgesetzt, so dass sie trotz einer Wirkungsverzögerung von wenigen Quartalen typischerweise rascher wirkt als die Finanzpolitik. Diese operiert zwar mit kürzeren Wirkungs-, aber längeren Entscheidungsverzögerungen, von den angesprochenen Nebenwirkungen ganz zu schweigen. Ist aber, wie gegenwärtig durch die Finanzmarktkrise, die Geldpolitik in ihrer Wirkung einschränkt, so werden ihre Effekte unsicherer und in der Folge verlieren die Risiken anderer Politiken relativ an Bedeutung.

Daher ist nicht grundsätzlich zu kritisieren, dass die Bundesregierung mit dem Maßnahmenpaket „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ auf

die weltweite Abschwächung der Konjunktur als Folge der Finanzmarktkrise reagierte (BMF 2008). Zuvor hatte sie bereits das „Maßnahmenpaket zur Senkung der steuerlichen Belastung, Stabilisierung der Sozialversicherungsausgaben und für Investitionen in Familien“ beschlossen.² Zusammen genommen stehen für beide Programme nach Angaben der Bundesregierung in den Jahren 2009 und 2010 rund 32 Mrd. € öffentliche Mittel zur Verfügung, von denen rund 12 Mrd. € auf das aktuell beschlossene Programm entfallen. Hinzu kommen rund 20 Mrd. € an Krediten und Garantien, mit denen die Möglichkeiten zur Finanzierung von Investitionen verbessert und die Liquidität von Unternehmen gestärkt werden sollen. Angestoßen werden sollen mit alledem Ausgaben von Unternehmen, privaten Haushalten und Kommunen in einer Größenordnung von 50 Mrd. €.

Insgesamt verfolgt die Bundesregierung den Ansatz einer konjunkturgerechten Wachstumspolitik, d.h. sie versucht Maßnahmen, die „langfristig sinnvoll, kurzfristig umsetzbar und rasch wirksam“ sind, auf der Zeitachse vorzuziehen, um damit der angespannten konjunkturellen Lage zu begegnen. Grundsätzlich ist dieser Ansatz zu begrüßen; eine solche Politik war beispielsweise in der Gemeinschaftsdiagnose im Herbst 2008 gefordert worden. Ob die Maßnahmen der Bundesregierung diesem Anspruch gerecht werden und möglichst effizient ausgestaltet sind, ist hingegen zumindest bei manchen Maßnahmen zu bezweifeln. So hat sich bislang die Auffassung des Finanzministeriums durchgesetzt, das Steuersenkungen ablehnt. Das Wirtschaftsministerium hingegen bevorzugt Steuersenkungen, um die Nachfrage von Unternehmen und privaten Haushalten zusätzlich zu stützen. Vor diesem Hintergrund diskutieren wir im folgenden Abschnitt die einzelnen Maßnahmen, die die Bundesregierung zu einem Konjunkturpaket geschnürt hat, auf ihre konjunkturelle Wirksamkeit.

2. Die Maßnahmen der Bundesregierung

Gemessen an den potenziellen konjunkturellen Impulsen könnten die Maßnahmen zur *Kreditversorgung des Mittelstandes* die relativ größte Wirkung entfalten. Die staatliche KfW-Bank soll bis Ende 2009 Finanzierungsmöglichkeiten von bis zu 15 Mrd. € für mittelständische Firmen einrichten, um die Kreditangebote der privaten Banken zu ergänzen. Dabei ist eine umfangrei-

² Dieses sieht u.a. die Erhöhung des Kindergeldes um 10 € je Kind und einen höheren Kinderfreibetrag ab dem 1.1.2009 vor, die Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung von 3,3% auf 2,9%, bei gleichzeitig höheren Beiträgen zur Krankenversicherung, die verbesserte steuerliche Absetzbarkeit der Beiträge zur Kranken- und zur Pflegeversicherung ab dem 1.1.2010, das Vorziehen der Wohngelderhöhung auf den 1.10.2008, die verbesserte steuerliche Absetzbarkeit von Haushaltsdienstleistungen und einen Zuschlag zum ALG II und zur Sozialhilfe von 100 € für jedes schulpflichtige Kind zu Beginn des Schuljahres (vgl. dazu die Konjunkturpolitische Chronik des RWI Essen im Internet unter www.rwi-essen.de/kchronik).

che Haftungsübernahme durch den Staat vorgesehen. Fraglich ist allerdings, ob die Kreditversorgung derzeit das zentrale Problem für den Mittelstand ist, oder ob die Kreditnachfrage angesichts der sich verschlechternden Konjunkturaussichten nicht ohnehin eher rückläufig ist. Zumindest gibt es derzeit keine Hinweise auf eine ausgeprägte Kreditverknappung für mittelständische Unternehmen (Deutsche Bundesbank 2008).

Die Aufstockung des *CO₂-Gebäudesanierungsprogramm* der KfW-Bank dürfte nicht nur aufgrund des geringen Volumens von 3 Mrd. € im Zeitraum 2009 bis 2011 – also durchschnittlich 1 Mrd. € pro Jahr – geringe Impulse entfalten. Da Energie bereits seit einiger Zeit teurer geworden ist, planen viele Hausbesitzer sowieso Sanierungsmaßnahmen. Hier sind erhebliche Mitnahmeeffekte zu erwarten. Hinzu kommt, dass Energiespartechiken ohnehin gefragt und die Kapazitäten deshalb gut ausgelastet sind. Die durch die Maßnahmen zusätzlich induzierte Nachfrage wird somit möglicherweise lediglich zu Preiserhöhungen und nicht zu zusätzlichem Wachstum führen.

Mit einem Kreditprogramm zur Förderung der Infrastrukturinvestitionen strukturschwacher Kommunen sollen die *öffentlichen Investitionen* erhöht werden. Insgesamt ist ein Volumen von 3 Mrd. € geplant. Zudem sollen in den Jahren 2009 und 2010 mit dem „Innovations- und Investitionsprogramm“ direkte Investitionsmittel in Höhe von jeweils 1 Mrd. € in die Verkehrsinfrastruktur fließen. Damit sollen zusätzliche Straßenbauprojekte gefördert werden, die grundsätzlich geeignet sind, im Rahmen von *Public-Private-Partnership*-Verträgen finanziert zu werden. Im kommenden Jahr soll darüber hinaus die Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern zur „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ um 200 Mill. € aufgestockt werden.

Ob diese Maßnahmen die erhofften Impulse generieren, hängt sicherlich davon ab, wie die Kommunen in ihren Haushalts- und Finanzplanungen auf den sich abzeichnenden Konjunkturabschwung und das damit verbundene Absinken der Gewerbesteuererinnahmen und des Kommunalanteils an der Einkommensteuer reagieren. Diese Entwicklungen dürften, wie die Vergangenheit gezeigt hat, eher zu einer Zurückhaltung der Kommunen bei den Investitionsausgaben führen. Zudem ist deren Haushaltslage keineswegs homogen. Zwar ist der Haushalt im laufenden Jahr über alle Kommunen gesehen wahrscheinlich deutlich im Plus, viele Kommunen sind jedoch nach wie vor hoch verschuldet und müssen ihre (Investitions-)Entscheidungen von der jeweils zuständigen Kommunalaufsicht genehmigen lassen. Ob der Appell der Bundesregierung an die Aufsichtsbehörden helfen wird, hier unterstützend zu wirken, muss bezweifelt werden.

Die Kommunen werden nach unserer Einschätzung die vorgesehenen Möglichkeiten nur dann in größerem Umfang nutzen, wenn sie mittel- und langfristig auch die Perspektive sehen, ihre Verschuldung in den Griff zu bekom-

men und ihre laufenden Einnahmen nicht in zum Teil erheblichem Umfang für Zins- und Tilgungsleistungen einsetzen zu müssen.

Schließlich versucht die Bundesregierung, mit gezielten Steuerermäßigungen in drei Bereichen die Konjunktur zu stützen:

- Erstens weitet sie für die privaten Haushalte die steuerliche Absetzbarkeit von *Handwerksleistungen* aus, indem vom kommenden Jahr an ein Bonus von bis zu 1 200 € von der Steuerschuld abgezogen werden kann.
- Zweitens entlastet sie die Bürger beim Neukauf eines Autos teilweise oder ganz von der *Kfz-Steuer*. Für alle Autos, die bis zum 30. Juni 2009 zugelassen werden, entfällt die Steuer für das Jahr 2009. Für besonders schadstoffarme Autos, welche die Normen Euro 5 oder Euro 6 erfüllen, entfällt die Steuer darüber hinaus auch für 2010.
- Drittens werden *Möglichkeiten zur degressive Abschreibung und – für kleine und mittlere Unternehmen³ – zu Sonderabschreibungen* wieder eingeführt – klassische Instrumente der Konjunkturpolitik, mit denen Unternehmen zu erhöhten Investitionen angeregt werden sollen.

Während mit den beiden ersten Instrumenten letztlich neue Subventionen geschaffen werden, deren Wirkung eher skeptisch zu beurteilen ist, weist das dritte Instrument in die richtige Richtung. Denn nachlassende Investitionen waren in der Vergangenheit stets die treibende Kraft eines Abschwungs. Ein Problem ist allerdings darin zu sehen, dass die Bundesregierung mit der Unternehmensteuerreform 2008 erst zu Beginn dieses Jahres eine Phase zeitlich begrenzter Abschreibungsvergünstigungen beendet hat. Die Maßnahme könnte daher diesmal ihre Kraft bereits verbraucht haben, da im Verlauf des vergangenen Jahres noch viele kurzfristig realisierbare Ausrüstungsinvestitionen getätigt wurden. Von daher ist es offen, wie stark die Unternehmen auf die wieder eingeführten Anreize reagieren werden.

Neben diesen Maßnahmen, die die Bundesregierung auf nationaler Ebene durchführen kann, will sie in der EU darauf hinwirken, dass die Investitionsansätze der *Europäischen Investitionsbank* (EIB) für Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationskredite aufgestockt werden⁴. Das Kreditvolumen der EIB soll insbesondere für die Entwicklung moderner Fahrzeugtechnologien und mit Schwerpunkt auf kleine und mittlere Unternehmen erhöht werden.

³ Als Obergrenze für das Betriebsvermögen wurden 335 000 € festgelegt, für den Gewinn 200 000 €.

⁴ Das am 26.11.2008 verkündete Konjunkturprogramm der EU enthält eine Erhöhung dieser Kreditmittel.

3. Die Empfehlung des Sachverständigenrats

Der Sachverständigenrat (SVR 2008: 10) schlägt in seinem jüngsten Gutachten zur Konjunkturstabilisierung vor allem eine Steigerung der investiven staatlichen Ausgaben um „anfangs“ 0,5 bis 1% des BIP vor, das sich im Jahr 2008 auf rund 2 500 Mrd. € belaufen dürfte (GD 2008: 83). Für ein solches Programm spricht erstens, dass in den vergangenen Jahren die Haushaltskonsolidierung wesentlich zu Lasten der öffentlichen Investitionen erfolgte, die auf ein im internationalen und intertemporalen Vergleich niedriges Niveau sanken, wodurch Defizite in der öffentlichen Infrastruktur entstanden sind. Zweitens können investive Ausgaben in normalen Zeiten auch wegen ihrer Wachstumseffekte gegenüber Maßnahmen auf der Einnahmenseite vorzuziehen sein.

In der aktuellen Situation sind investive Maßnahmen unseres Erachtens allerdings einer deutlichen Steuersenkung unterlegen, wenn es um Schnelligkeit geht, mit der sich konjunkturelle Effekte erzielen lassen. Zwar ergeben Simulationen mit ökonometrischen Modellen zumeist eine raschere Reaktion der Konjunktur auf eine Ausgabenerhöhung als auf eine Steuersenkung (vgl. auch Elmendorf, Furman 2008). Diese unterstellen aber typischerweise, dass die Ausgaben tatsächlich unmittelbar nach Beschlussfassung getätigt werden. Beschließt indes das Parlament höhere Ausgaben, so stellt es damit lediglich Geld zur Verfügung, das anschließend für die vorbestimmten Zwecke abgerufen werden kann. Ob und in welchem Tempo das geschieht, hängt u.a. von den Planungs- und Kontrollkapazitäten des Staates und von Marktgegebenheiten ab.

Die öffentlichen Investitionen machen inzwischen nur noch 35 Mrd. € aus. Ein Investitionsprogramm von 0,5% des BIP würde Ausgaben von 12 Mrd. € erfordern, also eine kurzfristige Steigerung der Ausgaben um rund ein Drittel. „Schubladenprogramme“ in einer solchen Größenordnung dürften kaum vorliegen, und entsprechende Ausschreibungen in der erforderlichen Größenordnung zeitnah auf den Weg zu bringen, ist schwierig. Zudem wurden in der Bauindustrie die Kapazitäten zurückgefahren, so dass ein Auftragsboom in der diskutierten Größenordnung rasch zu Engpässen und steigenden Preisen führen dürfte.

Würde der Staat verstärkt in Bildung und Forschung investieren, wie ebenfalls vom Sachverständigenrat vorgeschlagen, dann dürften die Chancen für eine rasche Umsetzung nicht viel besser sein. Voraussichtlich fehlte es sowohl an geeigneten Räumlichkeiten und Sachausstattungen, als auch an Personal. Insgesamt gilt: Auch wenn der Staat seine investiven Ausgaben durchaus erhöhen könnte, dürfte die konjunkturelle Effizienz eines Investitionsprogramms angesichts der genannten Umsetzungsprobleme geringer sein als gemeinhin unterstellt. Vor diesem Hintergrund hätten mehr investive Ausgaben dem Paket der Bundesregierung zwar sicher gut getan, wir warnen aber vor allzu großem Optimismus bezüglich der konjunkturellen Wirkungen.

4. Der Vorschlag des RWI Essen

Die bisher beschlossenen Maßnahmen der Bundesregierung reichen nach Einschätzung des RWI Essen nicht aus, um eine tiefe und langwierige Rezession zu verhindern. Zusätzlich ist ein schnell wirksamer Impuls im Volumen von 1% des Bruttoinlandsproduktes notwendig. Die Bundesregierung sollte die Bürger schon 2009 steuerlich im Umfang von 25 Mrd. € entlasten. Fünf Argumente sprechen für eine konjunkturgerechte Senkung der Einkommensteuer.

4.1 Die Steuersenkung ist wirksam

Wenn Senkungen der Einkommensteuer ein relevantes Volumen erreichen, dann steht ihre konjunkturelle Wirksamkeit außer Frage. Anders als oft behauptet, würde auch eine erhöhte Ersparnisbildung der Bürger aufgrund höherer Nettoeinkommen den Konjunkturimpuls kaum abschwächen. Denn die zusätzlichen Ersparnisse ständen dem Kapitalmarkt zur Verfügung und erhöhten damit das Kreditangebot. Dies sollte sich positiv auf Investitionen und Konsum auswirken. Gerade gegenwärtig sind viele Banken sehr an Einlagen und damit auch an privaten Ersparnissen interessiert, da ihnen die Refinanzierung auf dem Geldmarkt schwer fällt und ihre Anlagen durch die Finanzmarktkrise an Wert verloren haben. Auch wenn ein (ohnehin recht kleiner) Teil des höheren Nettoeinkommens „exportiert“ würde, sollte dies kein Grund sein, auf eine Reduzierung der Steuerbelastung zu verzichten. Denn die Verflechtung mit anderen Ländern sorgt auch für positive Rückwirkungen auf die inländische Volkswirtschaft. Zudem kann erwartet werden, dass Deutschland von Konjunkturprogrammen anderer Länder profitieren wird, die teilweise schon beschlossen wurden oder – auch unter Mitwirkung der EU – derzeit vorbereitet werden.

4.2 Die Steuersenkung wirkt schnell

In Anbetracht der diskutierten Probleme bei der technischen Umsetzung von sinnvollen Ausgabenprogrammen wirkt eine Senkung der Einkommensteuer auch keineswegs später als eine unmittelbare Erhöhung von Staatsausgaben, auch wenn dieses Argument immer wieder genannt wird. Mit Blick auf die gesamte Kette, von der Entscheidung über eine Maßnahme, bis zu ihrer Nachfragewirkung, hat der IMF (2008b) in seinem jüngsten *World Economic Outlook* festgestellt, dass finanzpolitische Maßnahmen auf der Einnahmenseite konjunkturell effizienter sind als solche auf der Ausgabenseite. Ein Vorteil von Steuersenkungen liegt gerade darin, dass sie schnell umgesetzt werden können, weil sich Steuergesetze ohne allzu langen Vorlauf ändern lassen und dadurch die Entlastung unmittelbar bei den privaten Haushalten und den Unternehmen spürbar wird. Schon die Erwartung auf ein höheres Jahresnettoeinkommen 2009 dürfte das Konsumverhalten positiv beeinflussen.

4.3 Die Steuersenkung ist gerecht

Konjunkturstabilisierende Steuersenkungen müssen ein relevantes Volumen erreichen, und daher bei den Steuerpflichtigen ansetzen, die derzeit das Steueraufkommen tragen. Eine deutliche Entlastung in absoluten Euro-Beträgen ergibt sich daher nur bei jenen 60% der Bürger in den mittleren und oberen Einkommensgruppen, die derzeit nennenswert zum Aufkommen der Einkommensteuer beitragen. Denn die 40% der Einkommensteuerzahler in den unteren Einkommensgruppen tragen derzeit nur etwa 2,6% zum gesamten Steueraufkommen bei (Tabelle 1).

Gleichwohl kann eine Reform der Einkommensteuer verteilungspolitisch akzeptabel erfolgen, wenn ein höherer Grundfreibetrag mit einem niedrigeren Eingangsteuersatz und einem linearen Tarifverlauf bis zum unveränderten Spitzensteuersatz kombiniert wird. Die Einkommensschwelle, ab welcher der Spitzensteuersatz greift, kann im Bedarfsfall soweit verschoben werden, dass insgesamt ein Entlastungsvolumen von 25 Mrd. € erreicht wird. Gemessen an ihrer bisherigen Steuerlast würden die unteren Einkommensgruppen dadurch „relativ“ gesehen stark entlastet, die mittleren und oberen Einkommensgrup-

Tabelle 1

| Belastung der Haushalte durch Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge¹ | | | | | | | | |
|--|---------------------|---------|------------|------------|-------------|-----------|------------|------------|
| 2007 | | | | | | | | |
| Dezil ² | Brutto- | Grenz- | Durch- | Effektiver | Anteil der | Effektive | Anteil | Anteil |
| | ein- | steuer- | schnitts- | Steuer- | SV-Beiträge | Abgaben- | am | am Steuer- |
| | kommen ³ | satz | steuersatz | satz | am Brutto- | belastung | Steuerauf- | aufkommen, |
| | in | | | | einkommen | | kommen | kumuliert |
| | | | | | in % | | | |
| 1 | 1 679 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 11,5 | 11,5 | 0,0 | 0,0 |
| 2 | 7 557 | 1,7 | 1,5 | 1,2 | 13,2 | 13,5 | 0,1 | 0,1 |
| 3 | 12 921 | 10,1 | 3,2 | 2,4 | 14,1 | 15,9 | 0,6 | 0,6 |
| 4 | 17 145 | 18,5 | 7,4 | 5,5 | 15,7 | 21,0 | 2,0 | 2,6 |
| 5 | 21 083 | 22,1 | 11,0 | 8,4 | 16,3 | 24,5 | 3,8 | 6,4 |
| 6 | 25 210 | 24,7 | 13,9 | 10,8 | 16,9 | 27,6 | 5,8 | 12,2 |
| 7 | 29 565 | 27,2 | 16,3 | 13,1 | 17,4 | 30,4 | 8,3 | 20,5 |
| 8 | 34 816 | 29,7 | 18,6 | 15,2 | 17,4 | 32,5 | 11,3 | 31,8 |
| 9 | 42 982 | 32,8 | 21,0 | 17,8 | 16,4 | 34,1 | 16,4 | 48,2 |
| 10 | 88 948 | 39,2 | 27,8 | 23,9 | 11,2 | 34,7 | 51,8 | 100,0 |
| Ø | 28 190 | 20,7 | 12,2 | 9,9 | 15,0 | 24,6 | – | – |

Quelle: RWI Essen und FiFo Köln (2008). – ¹Für das Jahr 2007 wurden die Belastungen auf Basis der Lohn- und Einkommensteuer 2001 vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Universität zu Köln mit dem Simulationsmodell FiFo-Sim geschätzt. Berücksichtigt wurden sowohl die Steuerrechtsänderungen als auch die Einkommensentwicklung seit 2001. – ²Jedes Dezil beschreibt 10% des gesamten Bruttoeinkommens. – ³Dezildurchschnitte des splittinggewichteten Haushaltsbruttoeinkommens (bei im Haushalt lebenden Paaren, die ihr Einkommen gemeinsam steuerlich veranlagen, handelt es sich also um das Pro-Kopf-Bruttoeinkommen).

pen dagegen vor allem in absoluten Beträgen (und weniger „relativ“). Mit Blick auf die Konjunktur wäre gerade diese absolute Entlastung wertvoll, weil durch sie die Kaufkraft der Bürger deutlich gesteigert würde.

Asymmetrien in den Verteilungseffekte sind im Übrigen auch mit den von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen auf der Ausgabenseite verbunden. So werden die Subventionen zur Gebäudesanierung und die erhöhte Absetzbarkeit von Handwerkerrechnungen wohl in erster Linie den Hauseigentümern und damit wohl eher Bürgern mit mittlerem oder hohem Einkommen zugute kommen. Gleiches dürfte auch für die Steuervergünstigungen beim Kauf eines neuen Pkw gelten.

4.4 Die Steuersenkung wirkt langfristig

Eine Reduzierung der Belastung durch die Einkommensteuer würde das Wachstum der deutschen Wirtschaft über die gegenwärtige Rezession hinaus steigern⁵. Denn Steuern und Abgaben treiben einen Keil zwischen Brutto- und Nettoeinkünfte, der die Leistungsanreize erheblich verringern kann. Unser Vorschlag würde diese leistungshemmenden Wirkungen insbesondere bei den niedrigen Einkommen reduzieren, weil der bisherige „Knick“ im Tarifverlauf (bei 12.740 €) wegfallen würde und damit die Steuerlast in diesem Bereich bei jedem zusätzlich verdienten Euro am stärksten gesenkt würde.

Wie groß die leistungshemmenden Wirkungen sind, hängt allerdings von der gesamten Abgabenbelastung ab. Neben den Steuern ist dabei auch die Belastung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern mit Beiträgen zu den sozialen Sicherungssystemen zu berücksichtigen. Auch diese sollte mittelfristig gesenkt werden. Allerdings ist im Vergleich zu den Steuern bei den Sozialbeiträgen einerseits stärker der Äquivalenzaspekt zu beachten: Den Beitragszahlungen stehen mehr oder weniger konkret fassbare Ansprüche auf Leistungen aus den Versicherungssystemen gegenüber. Andererseits ist hier der Spielraum der Politik derzeit deutlich geringer als bei der Einkommensteuer.⁶

⁵ Hierin liegt der Vorteil der von uns vorgeschlagenen Strategie gegenüber der auch von der EU-Kommission ins Gespräch gebrachten temporären Senkung der Mehrwertsteuer.

⁶ Bei der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) sind größere Beitragssenkungen sicherlich nicht möglich. Deren Leistungen werden mit immerhin rund 80 Mrd. € aus Steuermitteln finanziert (dies entspricht rund einem Drittel des Haushaltes der GRV). Weil die Leistungen der GRV auf Grund der demographischen Entwicklung nur sehr schwer zu reduzieren sein dürften, würde jede nennenswerte Beitragssatzsenkung eine noch höhere Finanzierung mit Steuern notwendig werden lassen – aus unserer Sicht würde eine solche Maßnahme dem Ziel einer konjunkturellen Impulsgebung sogar zuwider laufen. Die Beiträge zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung wurden in der jüngeren Vergangenheit bereits mehrfach reduziert. Weitere Veränderungen des Beitragssatzes sollten sich am Finanzierungsbedarf der Bundesagentur orientieren und nicht an konjunkturellen Erfordernissen. Bei den Beiträgen in die Gesetzlichen Krankenversicherungen

4.5 Die Steuersenkung ist kein Widerspruch zur Haushaltskonsolidierung

Nach den bisherigen Beschlüssen der Bundesregierung wird die Neuverschuldung im Jahr 2009 gegenüber dem ursprünglichen Etatansatz um 8 Mrd. € auf 18,5 Mrd. € steigen. Durch unseren Vorschlag würden die Haushaltsbelastungen zwar kurzfristig zunehmen. Er steht aber nicht im Widerspruch zum Ziel der Haushaltskonsolidierung, das weiterhin oben auf der politischen Prioritätenliste stehen sollte. Bereits kurzfristig entstehen Steuernehmereinnahmen durch den erhöhten Konsum. Mittelfristig steigert eine geringere Steuerlast das Wachstum, womit sich ein weiterer Teil der Abgabensenkung selbst finanziert. Zudem würden die seit der Einkommensteuerreform im Jahr 2005 aufgrund der kalten Progression entstandenen Mehrbelastungen an die Bürger zurückgegeben. Daran hätte früher oder später ohnehin kein Weg vorbeigeführt. Insofern sollte der strukturelle Haushaltsausgleich weiterhin zu erreichen sein – wenn auch später als noch vor einigen Wochen gedacht.

Insgesamt steht die Finanzpolitik vor der großen Herausforderung, trotz der aktuellen Maßnahmen die Konsolidierungsziele nicht aus den Augen zu verlieren. Auch wenn nun vom Staat erhebliche Mittel zur Finanzmarkt- und Konjunkturstabilisierung eingesetzt werden: Es führt weiterhin kein Weg daran vorbei, eine ernsthafte Diskussion über Aufgaben und Ausgaben des Staates zu führen, um nicht erneut in einem konjunkturellen Abschwung Budgetdefizite aufzubauen, die nicht so schnell wieder abgebaut werden können. Wie mühsam ein solcher Prozess ist, haben die vorangegangenen Jahre der hohen Steuereinnahmen gezeigt, in denen es weder dem Bund, noch vielen Ländern und Kommunen gelungen ist, die laufenden Ausgaben ohne Neuverschuldung zu finanzieren. Jetzt zeigt sich, wie wichtig Haushaltsdisziplin in guten Zeiten ist. Jene öffentlichen Haushalte, die hohe Steuereinnahmen zum Abbau von Defiziten genutzt haben und den Ausgabenzuwachs begrenzen konnten, sind am Beginn des konjunkturellen Abschwungs deutlich besser aufgestellt, um ersten Konsequenzen des Abschwungs für öffentliche Haushalte zu begegnen.

5. Fazit

Außergewöhnliche Zeiten erfordern außergewöhnliche Maßnahmen. Durch die Finanzmarktkrise haben sich die konjunkturellen Aussichten in einem Maße verschlechtert, dass finanzpolitische Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur angebracht sind. Das Maßnahmenpaket „Beschäftigung durch

(GKV) hat sich die Bundesregierung auf den ab dem 01.01.2009 geltenden einheitlichen Beitragsatz von 15,5% festgelegt, organisiert über den Gesundheitsfonds. In dieses System durch eine kreditfinanzierte Senkung des nun einheitlichen Beitrags einzugreifen, dürfte gravierende Probleme aufwerfen.

Wachstumsstärkung“ der Bundesregierung ist allerdings, bei aller Sympathie für den Ansatz einer konjunkturgerechten Wachstumspolitik, keinesfalls ein „großer Wurf“. Aus unserer Sicht sollte man dieses Paket unbedingt um eine Senkung der Einkommensteuer mit einem Entlastungsvolumen von 25 Mrd. € im Jahr 2009 erweitern. Trotz der schnellen und im Grunde überwiegend angemessenen Reaktionen und Maßnahmen der Politik in den vorangegangenen Wochen gilt nach wie vor: In einer marktwirtschaftlichen Ordnung prägen die privaten Unternehmen und die privaten Haushalte mit dem Einsatz ihrer Ressourcen die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Wenn der Staat ihnen mehr von ihrem Einkommen belässt, ist das nicht nur langfristig erfolgversprechend, sondern auch kurzfristig, mit Blick auf die Konjunktur, die beste Vorgehensweise.

Literatur

- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2008), *Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung* Berlin. Internet: www.bundesfinanzministerium.de/nm_69120/DE/Buergerinnen_und_Buerger/Gesellschaft_und_Zukunft/schutzschirm_fuer_arbeitsplaetze/073_Schutzschirm_arbeitsplaetze.html.
- Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (2008), *Bank Lending Survey*, Oktober 2008. Frankfurt a.M.
- Elmendorf, D. W. and J. Furman (2008), *If, When, How: A Primer on Fiscal Stimulus*. The Brookings Institution, Washington, DC.
- IMF (ed.) (2008a), *Rapidly Weakening Prospects Call for New Policy Stimulus*. World Economic Outlook Update. Washington, DC.
- IMF (ed.) (2008b), *World Economic Outlook October 2008*. Washington, DC.
- GD – Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Hrsg.) (2008), *Deutschland am Rande einer Rezession*. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2008. Essen.
- RWI Essen und Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (Hrsg.) (2008), *Der Zusammenhang zwischen Steuerlast- und Einkommensverteilung*. Forschungsprojekt für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Endbericht. RWI : Projektbericht. Essen.
- RWI Essen (Hrsg.), *Konjunkturpolitische Chronik*. Internet: www.rwi-essen.de/kchronik.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2008), *Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken*. Jahresgutachten 2008/09. Wiesbaden. Internet: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/gutachten.php.