

Müssen wir jetzt Steuern erhöhen, um sozialen Ausgleich zu schaffen?

Berlin redet über die Steigerung der Abgaben. Auch Ökonomen streiten darüber. Ein Pro und Contra

Eine tragfähige Antwort auf die Frage nach dem Für und Wider von Steuererhöhungen kann nur im Kontext des wirtschaftlichen Geschehens während des vergangenen Jahrzehnts gefunden werden. Eine der Wurzeln der derzeitigen globalen Krise besteht in der zunehmenden Ungleichheit von Einkommen und Vermögen in den Industrieländern. Das gilt vor allem aus deutscher Sicht. Während sich das obere Einkommensdrittel unter Berücksichtigung der Preissteigerung in den vergangenen zehn Jahren finanziell deutlich verbessert hat, sind die mittleren und insbesondere die unteren Einkommen weit zurückgeblieben. Das hatte Konsequenzen für das Wirtschaftsgeschehen. Während die Bezieher großer Einkommen mit ihrer hohen Sparneigung einen gesteigerten Appetit auf riskante Finanzanlagen entwickelten, fiel es den Mittel- und Unterschichten zunehmend schwer, sich ihre Konsumwünsche zu erfüllen. Im Ergebnis war über das vergangene Jahrzehnt hinweg die Konsumnachfrage und damit das Wachstum auf dem Binnenmarkt in Deutschland extrem schwach. Das machte die deutsche Wirtschaft besonders exportabhängig und anfällig für Krisen. Die markante Umverteilung von unten nach oben schädete somit Wachstum und Beschäftigung.

Sie war auch ungerecht. Nimmt man das Gerechtigkeitskonzept des amerikanischen Philosophen John Rawls zum Maßstab, ist eine höhere Ungleichheit nur dann gerechtfertigt, wenn die niedrigsten Einkommen hiervon am meisten profitieren. Genau das war aber nicht der Fall. Weder nahm die Beschäftigung im Niedriglohnssektor be-

sonders stark zu, noch erhöhten sich die Löhne dort spürbar. Im Gegenteil: Die finanzielle Situation dieser Menschen hat sich im vergangenen Jahrzehnt in besonderem Maße verschlechtert. Damit ist dieses Gerechtigkeitsprinzip klar verletzt.

Zu all dem kommen jetzt auch noch die Kosten der Krise, die mittlerweile den Staatshaushalt extrem belasten und die von der Gesellschaft getragen werden müssen. Gelingt ein Konjunkturaufschwung, wird sich die Haushaltssituation zwar deutlich entspannen. Dies dürfte aber nicht ausreichen, um die Haushalte wieder in Ordnung zu bringen oder gar die Anforderungen durch die Schuldenbremse zu erfüllen. Die Regierung hat daher die Wahl, die fehlenden Mittel entweder mittels Ausgabenkürzungen oder durch höhere Steuern aufzubringen. Ausgabenkürzungen in nennenswertem Umfang laufen auf Kürzungen im Sozialhaushalt hinaus. Sie treffen also vor allem genau jene, die finanziell ohnehin schon den Anschluss an die Gesellschaft zu verlieren drohen. Das wäre nicht gerecht.

Abgesehen von einzelnen Kürzungen ist der Spielraum ansonsten gering – bleiben also Steuererhöhungen.

Dabei sind allerdings zwei Anforderungen zu beachten. Erstens: Steuererhöhungen müssen, um allgemein akzeptiert zu werden, Gerechtigkeitsmaßstäbe beachten. Zweitens: Sie sollten Wachstum und Konjunktur möglichst wenig belasten. Beides spricht vor allem gegen eine Erhöhung der Mehrwertsteuer. Sie würde – wegen ihrer höheren Konsumneigung – vor allem Menschen mit niedrigen Einkommen treffen, also gerade solche, die doch die Finanzkrise gar nicht verursacht haben. Zudem wäre eine höhere Mehrwertsteuer Gift für den Kon-

sum mit verheerenden Folgen für die Binnennachfrage. In deutlich abgeschwächter Form gelten diese Einwände auch für eine allgemeine Anhebung der Einkommensteuer. Allenfalls im oberen Einkommensbereich wären höhere Steuersätze sinnvoll, doch ist das zu erwartende Aufkommen relativ gering.

Vor dem Hintergrund all dieser Überlegungen sollten sich die notwendigen Steuererhöhungen auf Verursacher der Finanzkrise konzentrieren. Ersteres spricht dafür, die Vermögensteuer wieder einzuführen und die Sätze der Erbschaftsteuer zu erhöhen. Letzteres ist ein klares Argument für eine Finanzmarkttransaktionssteuer und eine Bankenabgabe.

Mit einem solchen Konzept, das eine Kombination aus konjunktureller Stimulanz, einzelnen Ausgabenkürzungen und begrenzten Steuererhöhungen darstellt, ließen sich sowohl die Haushaltsnöte des Staates als auch die klaffende Ungleichheit angehen.

Und genau das dient auch der Prävention gegen die nächste Krise.

Pro



GUSTAV A. HORN,
Chef des Instituts
für Makroökonomie
und Konjunktur-
forschung

Die Finanzpolitik sucht nach Orientierung. Die krisenbedingt hohe Nettokreditaufnahme in den Jahren 2009 und 2010 verlangt nun im Licht der grundgesetzlichen Schuldenbremse, dass konsolidiert wird. Die Verwerfungen in der Europäischen Währungsunion verursachen zusätzlichen Druck. Die Bundesregierung hat sich lange damit begnügt, die Dramatik der Haushaltslage und die Größe der Sanierungsaufgabe zu beschwören. Geboten ist nun endlich Klarheit über den Zeitpfad sowie über die einzelnen Schritte.

Auf den Gesamtstaat bezogen, muss bis zum Ende dieser Dekade die Defizitquote um jährlich 0,6 Prozentpunkte verringert werden. Das ist in den achtziger Jahren einmal nahezu gelungen, im Jahr 1989 war der Staatshaushalt ausgeglichen. Auf dem Weg dahin waren 1986 und 1988 Senkungen in der Einkommensteuer realisiert worden. Bei allen Unterschieden gilt deshalb: Wir müssen uns von der Konsolidierungsaufgabe nicht verschrecken lassen. Vielmehr sollten wir in Ruhe beachten, was die empirische Wirtschaftsforschung zu den Wirkungen unterschiedlicher Konsolidierungsszenarien anbietet hat.

International vergleichende Analysen kommen recht einhellig zu der Erkenntnis, dass eine Konsolidierung über die Ausgabenseite einer Strategie über Steuererhöhungen vorzuziehen ist. Staatsausgaben zu senken belastet allenfalls kurzfristig die gesamtwirtschaftliche Dynamik – sofern sich die Senkung auf die konsumtiven Ausgaben bezieht und die Investitionen schont. Ausden herum ist es gefährlich: Der Sachverständigenrat prägte bereits in den frühen acht-

ziger Jahren den Begriff »Konsolidierungsschäden« für die gegenläufige Variante.

Steuererhöhungen über Tarifierpassungen oder die Einführung neuer Steuern sind aber immer der schlechteste Weg der Konsolidierung. Denn sie verstärken nicht nur die ohnehin wirksamen Verzerrungen privater Entscheidungen, beispielsweise zwischen Arbeit und Freizeit, zwischen Sparen und Konsum. Steuererhöhungen dieser Art mindern erfahrungsgemäß zugleich den Druck auf die Politik, die Staatstätigkeit wachstumsorientiert zu gestalten. Genau dies konnte nach der Erhöhung der Mehrwertsteuer zum 1. Januar 2007 auf 19 Prozent beobachtet werden. Danach wurden seitens des Bundes unerwartete Steuermehreinnahmen nicht mehr vollständig oder gar nicht mehr zur Defizitminderung eingesetzt. Kasse macht halt sinnlich!

Nun könnte die Idee aufkommen, das notwendige Sparen durch Steuererhöhungen sozialpolitisch zu begleiten. Einmal abgesehen davon, dass eine wachstumsorientierte Finanzpolitik den besten Weg zur Wohlstandsmehrung für breite Schichten bietet, gibt das Hauptinstrument der Umverteilung, die Einkommensteuer, wenig Anlass zu weiteren sozialpolitisch motivierten Eingriffen. Denn die obersten zehn Prozent der Steuerzahler (jährliche Einkünfte über 66 820 Euro) trugen 2009 knapp 53 Prozent des gesamten Einkommensteueraufkommens, die untersten 25 Prozent (jährliche Einkünfte unter 11 480 Euro) hingegen gerade einmal 0,3 Prozent desselben.

Dieser Befund ändert sich nicht, wenn man den Blick auf das gesamte staatliche Abgaben-, Steuer- und Transfersystem weitet. Ja, es ist nicht durchweg bedarfsorientiert – also einem konsistenten verteilungspolitischen Argument folgend

– ausgestaltet. Aber es führt – so die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe – zu einer weitgehenden Umverteilung von oben nach unten. Die 30 Prozent der Personen mit dem niedrigsten Markteinkommen (gewichtet nach Haushaltsstruktur) erhalten durchschnittlich 900 Euro mehr vom Staat, als sie an Steuern und Abgaben zahlen (umgerechnet auf den Bedarf eines Singles).

Wer eine zusätzliche Umverteilung fordert, der kann dies nur mit einem Werturteil begründen, nicht aber mit dem Verweis auf eine Inkonsistenz des bestehenden Systems. Er sollte bedenken, dass für den Aufstieg aus dem untersten Einkommenssegment die Aufnahme einer Beschäftigung fast alternativlos ist und der weitere Aufstieg in höhere Einkommensschichten dann zunehmend von dem Qualifikationsniveau abhängt.

Bildung und Ausbildung: Die Verteilungsspanne bei den Einkommen kann nachhaltig nur auf diesem – zugegebenermaßen mühsamen – Weg reduziert werden.

Erhöhungen in den Steuertarifen wären jetzt doppelt kontraproduktiv: fiskalisch und gesamtwirtschaftlich.

Contra



MICHAEL HÜTHER,
Chef des Instituts
der Deutschen
Wirtschaft Köln