

Haushaltskonsolidierung

Steuerreform ist bezahlbar

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat in den öffentlichen Haushalten zwar zu massiven Defiziten geführt, doch wenn der Staat in den kommenden zehn Jahren Ernst macht mit der Durchforstung der öffentlichen Ausgaben, bleibt sogar Spielraum für Reparaturen am Steuersystem. So würde z.B. eine lineare Kürzung der Subventionen um 10 Prozent jährlich über drei Jahre hinweg Einsparungen von insgesamt 14 bis 15 Milliarden Euro bringen. Auch wären Sparrunden im Öffentlichen Dienst und bei den Beamten vertretbar. Mit jedem Prozentpunkt, um den der Öffentliche Dienst bei den Tarifverhandlungen niedriger abschließt, spart der Staat knapp 2 Milliarden Euro jährlich. Mit dem eingesammelten Geld sollte zunächst die kalte Progression beseitigt werden. Fiele diese heimliche Steuererhöhung ab 2011 weg, würde der Staat die Kaufkraft der Bürger schon im ersten Jahr um 1,7 Milliarden Euro steigern. Die stufenweise Abschaffung des Mittelstandsbauchs im Einkommenssteuertarif ist ebenfalls wünschenswert. Nachgebessert werden muss auch bei der Erbschaftssteuer. Ein steuerfreier Unternehmensübergang ist derzeit nur dann möglich, wenn die Lohnsumme sechs Jahre gleich bleibt. In der Krise ist das kaum durchzuhalten.

Gesprächspartner im IW: **Professor Dr. Winfried Fuest, Telefon: 0221 4981-752**
Ralph Brügelmann, Telefon: 030 27877-102
Telefon zur Pressekonferenz in Berlin am 18. Januar:
0160 90742392

Haushaltskonsolidierung Die Zeit drängt

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat in den öffentlichen Haushalten zu massiven Defiziten geführt. Die Bundesregierung, aber auch Länder und Gemeinden stehen nun vor der Aufgabe, Einnahmen und Ausgaben ins Lot zu bringen, zumal ab 2011 die Verschuldung durch die in der Verfassung verankerte Schuldenbremse begrenzt wird. Gleichwohl bleibt Spielraum für Reparaturen am Steuersystem, sofern der Staat in den kommenden zehn Jahren Ernst macht mit der Durchforstung der öffentlichen Ausgaben.

Die Bilanzen der öffentlichen Haushalte kennen derzeit nur eine Farbe: tiefrot. Dabei rutscht der Bund am stärksten ins Minus. Nach dem letzten Haushaltsentwurf wird er sein Defizit 2010 um fast 50 Milliarden Euro auf 86 Milliarden Euro Miese steigern; das wären fast 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Grafik). Hinzu kommen die Fehlbeträge der Länder und Gemeinden, die sich 2010 auf insgesamt 46 Milliarden Euro summieren.

Insgesamt entspricht das Defizit der Gebietskörperschaften in diesem Jahr 5,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) – ein historischer Rekord.

Ab 2011 ist eine allmähliche Besserung angesagt. Bis 2013 soll sich z.B. das Haushaltsloch des Bundes auf gut 50 Milliarden Euro verkleinern. Alle Gebietskörperschaften zusammen werden dann aber immer noch neue Schulden in Höhe von 78 Milliarden Euro anhäufen.

Dass Bund, Länder und Gemeinden weiter einen Teil ihrer Haushalte auf Pump finanzieren müssen, hängt nicht zuletzt mit den steigenden Zinsausgaben für die in der Krise zusätzlich aufgenommenen Gelder zusammen – ein Teufelskreis:

Die 2009 und 2010 aufgebaute Neuverschuldung führt dazu, dass allein

die Zinsausgaben des Bundes 2013 rund 12,5 Milliarden höher sein werden als heute.

Die übrigen Ausgaben, auch Primärausgaben genannt, gehen nach den bisherigen Plänen dagegen zurück – von heute 287 Milliarden Euro auf dann 262,5 Milliarden Euro.

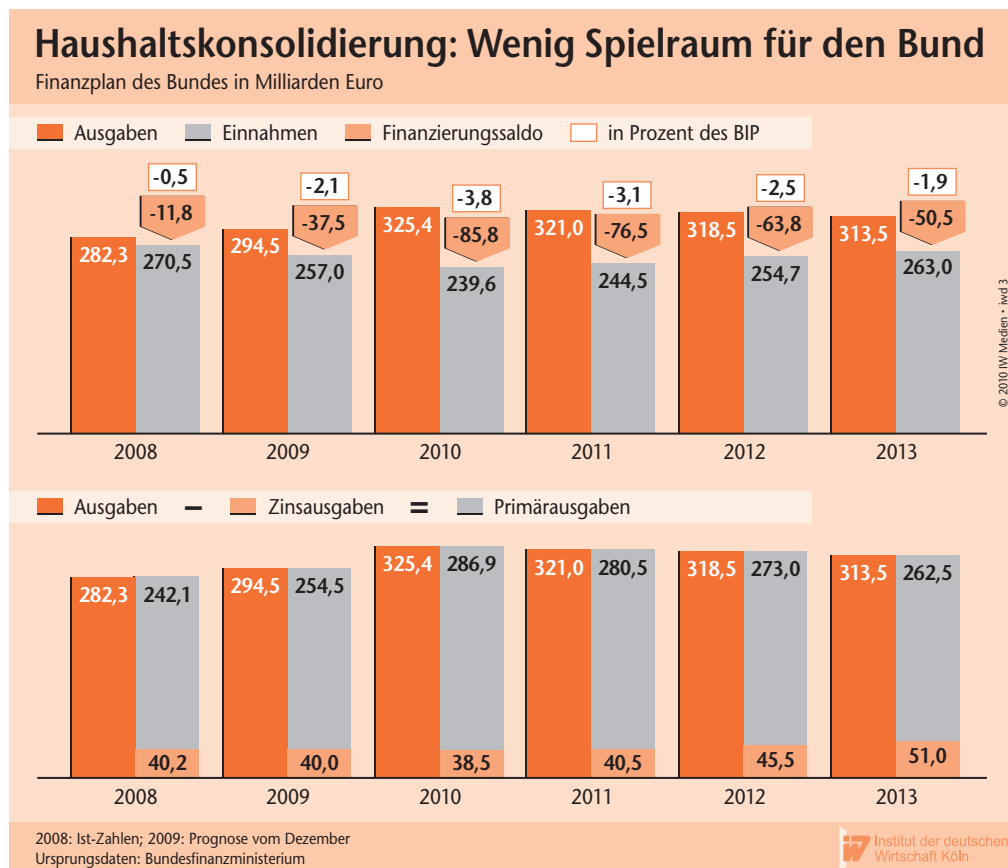
Die im Finanzplan veranschlagten Fehlbeträge sind dem Bund als Höchstgrenze vorgegeben. Denn im Jahr 2009 hat die Große Koalition eine Schuldenbremse für Bund und Länder in der Verfassung verankert. Danach darf das strukturelle Defizit (Kasten) des Bundes 2011 nur noch 1,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachen. Anschließend sind jedes Jahr 0,2 bzw. 0,25 Prozentpunkte weniger zulässig, bis 2016 exakt 0,35 Prozent erreicht werden. Dies bedeutet, dass zwischen 2011 und 2016 jeweils 3 bis 9 Milliarden Euro gegenüber dem Vorjahr konsolidiert werden müssen (Grafik Seite 5). Erst ab 2017 eröffnen sich dem Bund dann finanzpolitische Spielräume.

Das heißt im Umkehrschluss auch: Will der Bund schon vorher Steuern senken, muss er bei der Rückführung der Verschuldung ein höheres Tempo vorlegen.

Der Haushalt kann theoretisch auf drei Wegen konsolidiert werden: über Ausgabenkürzungen, Steuererhöhungen oder ein höheres Wirtschaftswachstum. Wobei Letzteres für den Finanzminister am attraktivsten wäre. Denn mit einem stärkeren Wachstum nimmt die Bundesregierung mehr Steuern ein und sie muss weniger für soziale Leistungen bezahlen.

Nach einer Faustformel bringt ein Prozentpunkt Wirtschaftswachstum gut 5 Milliarden Euro mehr Steuereinnahmen.

Steuer- und Abgabenerhöhungen dagegen sind Wählern



nur schwer zu vermitteln. Außerdem sind sie Gift für das Wirtschaftswachstum. Zwar bekommt der Staat kurzfristig mehr Geld; er schwächt aber mittel- bis langfristig die Basis für weitere Einnahmezunächse.

Wenn beispielsweise die Unternehmenssteuern steigen, wird sich die eine oder andere Firma überlegen, ob sie ihren Sitz nicht ins Ausland verlegt. Höhere Abgaben, die sich in höheren Arbeitskosten niederschlagen, haben den gleichen Effekt.

Außerdem waren Konsolidierungen, die über Steueranhebungen angegangen wurden, in der Vergangenheit fast immer erfolglos. Denn zu dem damit verbundenen niedrigeren Wirtschaftswachstum kam meist noch ein höherer Ausgabendruck hinzu:

Bei niedrigeren Wachstumsraten gibt es in der Regel mehr Arbeitslose, was mehr Sozialausgaben bedeutet.

Andererseits können Steuersenkungen – das belegen empirische Studien – das Wirtschaftswachstum nachhaltig stimulieren. Kurzfristigen Mindereinnahmen stehen also langfristige Mehreinnahmen gegenüber.

Die dritte Alternative, Ausgabenkürzungen, werden immer auf die Ablehnung der Betroffenen stoßen – sie kosten Wählerstimmen. Trotzdem muss die Konsolidierung auf diesem Weg erfolgen, denn so sind die Erfolgchancen am größten.

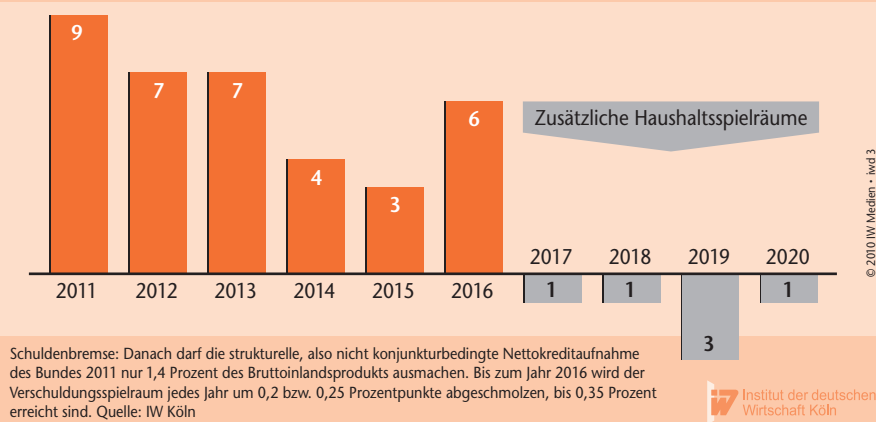
Dabei sollten die Kürzungen so umfangreich ausfallen, dass sie möglichst noch Spielraum für wachstumsfördernde Steuersenkungen lassen. Denn je höher das Wirtschaftswachstum, desto geringer wird der Konsolidierungsdruck in den Folgejahren sein.

Strukturelles Defizit

Unter dem strukturellen Defizit versteht man jenen Teil des Staatsdefizits, der nicht auf konjunkturelle Schwankungen zurückzuführen ist. Indem dieses begrenzt wird, sorgt man dafür, dass neue Ausgaben nur dann erfolgen, wenn an anderer Stelle gekürzt wird. Konjunkturelle Defizite, also Mehrausgaben aufgrund einer schlechten wirtschaftlichen Situation, sind dagegen erlaubt, weil davon ausgegangen wird, dass sie in Boomzeiten wieder ausgeglichen werden.

Haushaltskonsolidierung: Harte Arbeit für den Finanzminister

So viele Milliarden Euro muss der Bund gegenüber dem Vorjahr einsparen, um die Schuldenbremse einzuhalten



Exemplarisch macht das IW drei Sparvorschläge, die alle gesellschaftlichen Gruppen betreffen:

1. Subventionen. Der 22. Subventionsbericht der Bundesregierung weist eine Gesamtsumme von mehr als 58 Milliarden Euro aus. Eine lineare Kürzung um 10 Prozent jährlich würde über drei Jahre hinweg Einsparungen von insgesamt knapp 15 Milliarden Euro bringen. Ebenso könnte die gerade beschlossene ermäßigte Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen wieder abgeschafft werden, wodurch eine weitere Milliarde Euro pro Jahr konsolidiert würde.

2. Personalausgaben. Angesichts der Arbeitsplatzsicherheit, die der öffentliche Sektor bietet, wären auch Sparrunden im Öffentlichen Dienst und bei den Beamten vertretbar.

Mit jedem Prozentpunkt, um den der Öffentliche Dienst bei den Tarifverhandlungen niedriger abschließt, spart der Staat knapp 2 Milliarden Euro jährlich.

3. Sozialversicherungen. Bei der Bundesagentur für Arbeit können Mittel für die Arbeitsmarktförderung eingespart werden, denn die Wirkungen der Programme sind mitunter zweifelhaft. Eine Kürzung um 10 Prozent wie bei den Subventionen würde Einsparungen von 1 Milliarde Euro bringen, ohne die Kurzarbeit anzutasten. Darüber hinaus bestehen Einsparpotenziale in Milliardenhöhe bei den vom Bund finanzierten 1-Euro-Jobs und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für ALG-II-Empfänger.

Wenn der Staat in den kommenden zehn Jahren tatsächlich Ernst macht mit der Durchforstung der öffentlichen Ausgaben, dann steht im Gegenzug durchaus Geld bereit, mit dem immerhin Ungerechtigkeiten im Steuersystem beseitigt werden könnten. Zwei Beispiele:

1. Einkommensbesteuerung. Zunächst sollte die kalte Progression beseitigt werden – die Bürger müssen real immer mehr Steuern bezahlen, obwohl sie real nicht mehr verdienen (vgl. Iwd 31/2008). Fielen diese heimlichen Steuererhöhungen ab dem Jahr 2011 weg, würde der Staat die Kaufkraft der Bürger schon im ersten Jahr um 1,7 Milliarden Euro steigern.

Die Abschaffung des Mittelstandsbauabs im Einkommenssteuertarif – also der steile Anstieg des Tarifs bei kleinen und mittleren Einkommen – ist ebenfalls wünschenswert, aber mit Steuerausfällen von 24 Milliarden Euro verbunden (vgl. Iwd 4/2009). Daher sollte die Umsetzung schrittweise erfolgen, z.B. in drei Stufen im Abstand von zwei Jahren.

2. Unternehmensbesteuerung. Mieten, Zinsen und Pachten – also Betriebsausgaben – werden bei den Unternehmen teilweise als Erträge bewertet. Das verschärft für Krisenfirmen in Zeiten der Kreditklemme die Probleme. Nachgebessert werden muss auch bei der Erbschaftsteuer. Ein steuerfreier Unternehmensübergang ist derzeit nur dann möglich, wenn die Lohnsumme sechs Jahre gleich bleibt. In schlechten Zeiten ist das kaum durchzuhalten.