

# Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 9/2009

1. September 2009

## Steuererhöhungsvorschläge versus Wettbewerb der Ideen für mehr Wachstum

Von Johann Eekhoff

Zu Beginn der neuen Legislaturperiode stehen sich bezüglich der Steuerpolitik zwei Positionen gegenüber. Von mehreren Seiten wird eine Erhöhung der Mehrwertsteuer gefordert. Andere wollen dagegen Steuern senken und das Wachstum stimulieren.

Von den Ökonomen würde man erwarten, dass sie zunächst alle Handlungsalternativen durchgehen, die dazu beitragen können, auf höhere Steuern zu verzichten. Die dramatische Zunahme der Neuverschuldung springt ins Auge. Die Defizite der öffentlichen Hände werden in diesem und im kommenden Jahr deutlich über 100 Mrd. Euro hinausgehen. Neben den Haushaltsdefiziten sind nämlich auch die Defizite in den Sondervermögen zur Finanzierung der Konjunkturprogramme und des Finanzmarktstabilisierungsfonds zu berücksichtigen. Angesichts der erwarteten geringen Wachstumsraten könne die Zunahme der Verschuldung - so diese vorherrschende Meinung - nur gestoppt werden, wenn die Mehrwertsteuer und gegebenenfalls noch andere Steuern erhöht werden.

Die große Gefahr besteht darin, dass nicht nur die Steuern, sondern auch die Beitragssätze der Sozialsysteme steigen und die Gesamtwirtschaft in eine Abgabefalle gerät. Die Spirale steigender Abgabensätze wird mit Sicherheit verstärkt. Wenn der Staat noch die Idee aufnimmt, in großem Umfang Arbeitsplätze schaffen zu wollen, die mit hohen Subventionen verbunden sind, wie bei der Produktion erneuerbarer Energie, wird das Konzept des Defizitabbaus über höhere Steuern scheitern. Insgesamt handelt es sich um eine zu enge finanzpolitische Diskussion, bei der niedrige Wachstumsraten als gegeben angesehen werden und es nur noch darum geht, die am besten geeignete Steuer zu identifizieren, mit der höhere Einnahmen erzielt werden können, um die Neuverschuldung einzudämmen. Letztlich ist das eine resignative Position. Die Hoffnung auf ein Zurücknehmen der Steuererhöhungen oder sogar auf Steuersenkungen, „wenn die Haushaltsdefizite abgebaut sind“, dürfte eine Illusion bleiben.

Bei dem alternativen Konzept sind zwar Steuersenkungen vorgesehen, um die Struktur des Steuersystems zu verbes-

sern, aber im Vordergrund steht die Stimulierung des Wachstums. Gemeint ist vor allem eine bessere Nutzung des Arbeitskräftepotentials. Auch in diesem Konzept sollen die Steuereinnahmen erhöht werden, aber ohne die Steuersätze anzuheben. Die Mehreinnahmen sollen durch eine Stärkung der wirtschaftlichen Basis erzielt werden. Die Abgabenlast - die prozentuale Belastung der Einkommen - soll gleich bleiben oder sogar sinken.

Gemeinsamkeiten bei diesen beiden Konzepten bestehen eher zufällig, nämlich dort, wo die Erhöhung der Steuer- und Abgabensätze zu einer Verbesserung der Steuerstruktur oder zu einem Abbau von Privilegien führt, also beispielsweise durch den Verzicht auf ermäßigte Steuersätze im Rahmen der Mehrwertsteuer.

Der Einwand gegen das zweite Konzept, dass Steuersenkungen sich in der Regel nicht selbst finanzieren - zumindest nicht kurzfristig -, trägt nicht. Der Akzent liegt eindeutig darauf, die Wachstumskräfte und damit die Steuerkraft zu stärken. Die angestrebten Steuersenkungen sind Teil der Verbesserung der Steuerstruktur, von der insbesondere die Investitionsentscheidungen abhängen. Außerdem darf die Ausgabenseite nicht ausgeblendet werden. Das rigorose Durchforsten der öffentlichen Leistungen, Subventionen und Steuervergünstigungen sind Teil des Konzepts. Dafür Vorschläge zu unterbreiten, gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Wirtschaftspolitiker.

Wo liegt der größte Änderungsbedarf im Steuersystem mit Blick auf das Ziel, mehr Beschäftigung zu ermöglichen? Die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise hat drastisch gezeigt, wie wichtig haftendes Eigenkapital ist. Sie hat aber auch noch einmal gezeigt, welche Risiken mit dem Halten von Eigenkapital verbunden sind. In vielen Banken und Unternehmen haben die Eigentümer ihr Kapital fast vollständig eingebüßt. Deshalb sind zwei Dinge wichtig: Das Eigenkapital muss wieder aufgebaut und die Eigenkapitalquoten müssen erhöht werden, damit Krisensituationen ohne Belastung der Steuerzahler aufgefangen werden können.

Mit der Abgeltungsteuer sollten alle Kapitalerträge grundsätzlich nur noch mit 26,4 Prozent - einschließlich Solidarzuschlag - besteuert werden. Tatsächlich werden aber die Dividenden und die Eigenkapitalverzinsung in Personengesellschaften mit 48,3 Prozent belastet, weil die Ge-

winne zunächst im Unternehmen und anschließend bei der Ausschüttung noch einmal besteuert werden. Das widerspricht nicht nur der Idee der Abgeltungsteuer, nämlich der Einmalbesteuerung, sondern bedeutet auch eine krasse Diskriminierung der Eigenkapitalerträge.

Diese Diskriminierung wird mit der Veräußerungsgewinnsteuer noch weiter getrieben. Werden die (versteuerten) Gewinne erst nach dem Verkauf von Aktien an den neuen Eigentümer ausgeschüttet, steigt die Gesamtbelastung auf knapp 62 Prozent. Im Falle von Inflation geht die Belastung noch weiter nach oben. Diese investitionsfeindliche Diskriminierung der Eigenkapitalerträge muss dringend rückgängig gemacht werden, d. h. die Veräußerungsgewinnsteuer sollte ersatzlos aufgehoben werden, zum Beispiel indem die Eigenkapitalerträge ausschließlich auf der Unternehmensebene besteuert werden. Generell sollte die Besteuerung der Kapitalerträge in Richtung einer Konsumbesteuerung weiterentwickelt werden, wie es bei der Riesterreute der Fall ist und in der gesetzlichen Rentenversicherung schrittweise eingeführt wird.

Die „kalte Progression“, also die progressiv steigende Steuerbelastung allein aufgrund der Inflation, sollte zumindest für die Zukunft vermieden werden, indem die Steuerbemessungsgrundlage in der Einkommensteuer indexiert wird. Wünschenswert ist eine „Streckung“ des Steuertarifs, also ein späteres Einsetzen der Progressionsstufen, um die durch Inflation verschärfte Progression wieder abzumildern. Diese Korrekturen sind besonders wichtig für den Mittelstand, weil die kleinen und mittelständischen Unternehmen immer stärker in die Progression hineingekommen sind.

Auf der Ausgabenseite gibt es ein großes Einsparpotential bei den Subventionen für die erneuerbare Energie. In ihrem gerade erschienenen Sondergutachten spricht sich die Monopolkommission dafür aus, die milliardenschwere Förderung von Wind-, Sonnen- und Bioenergie einzustellen, weil damit kein Beitrag zu dem Ziel geleistet werde, die Emission von Treibhausgasen zu verringern. Die Gesamtmenge an CO<sub>2</sub>-Emissionen wird auf der europäischen Ebene festgelegt. Wer weniger Emissionsrechte in Anspruch nimmt, verringert möglicherweise den Preis der Zertifikate, nicht aber die Menge der Emissionen.

Klimaschutzpolitik über das Zertifikatesystem zu betreiben, hat den weiteren großen Vorteil, dass die Bürger und Unternehmen von einer Vielzahl von Vorschriften und ineffizienten Vorgaben und damit von unnötigen Kosten

befreit werden. Anders gewendet: Die Wirtschaft kann von einem großen Teil der Kosten für den Klimaschutz entlastet werden, ohne Abstriche beim Klimaschutzziel zu machen. Im Zuge einer Verschärfung des Klimaschutzes würden die zulässigen Emissionsmengen weiter verringert. Die Verknappung der Zertifikate hätte den positiven Nebeneffekt höherer Einnahmen der öffentlichen Haushalte zur Folge.

Die inzwischen geplanten Zuschüsse zur gesetzlichen Krankenversicherung lassen sich nicht mit familienpolitischen Leistungen begründen. Sie sollten deshalb nicht weiter ausgebaut, sondern schrittweise wieder zurückgeführt werden.

Im Rahmen des Arbeitslosengelds II wurde es versäumt, die Flächenansprüche für Wohnungen, bei denen die Kommunen die Miete und Heizkosten übernehmen, gesetzlich festzulegen. Die Orientierung an den Normen des sozialen Wohnungsbaus ist zu großzügig ausgefallen, so beispielsweise mit 45 Quadratmetern für eine Einzelperson. Hier erscheint es sinnvoll, die ALG II-Empfänger mit steigenden Anteilen an den zusätzlichen Kosten zu beteiligen, wenn die Wohnung größer als 25 Quadratmeter ist.

Man kann die Liste verlängern um eine Streichung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Krankenversicherung für die Erziehungszeiten, um eine Kürzung oder Streichung der Pendlerpauschale, um eine Kürzung der Zuschüsse zur Riesterreute usw. Das sind nur einige Beispiele für Ausgabenkürzungen. Zusätzlich muss der Blick auf eine Deregulierung des Arbeitsmarktes gelenkt werden, damit wirklich mehr Beschäftigung möglich wird.

Ein wichtiger Schritt ist die Rücknahme der Mindestlöhne in ihren verschiedenen Ausprägungen. In einem marktwirtschaftlichen System verhindern sie die Aufnahme einer Beschäftigung. Gerade deshalb können sie auch den angestrebten sozialen Zweck nicht erfüllen. Weitere Ansatzpunkte sind die Streichung des gesetzlichen zugunsten eines freiwilligen Kündigungsschutzes, eine weitgehende Freigabe der gesetzlichen Arbeitszeiten und des Rentenzugangsalters sowie der Verzicht auf die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifvereinbarungen.

Ein solches in sich abgestimmtes Konzept ist geeignet, die Haushaltsprobleme zu lösen, ohne die Steuersätze zu erhöhen.

8984 Zeichen

---

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Prof. Dr. Johann Eekhoff ist Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln. **Kontakt:** Tel. 0221-470 2319 oder E-Mail: j.eekhoff@uni-koeln.de