

- Ebermann, Thomas; Trampert, Rainer: *Die Offenbarung der Propheten. Über die Sanierung des Kapitalismus, die Verwandlung linker Theorie in Esoterik, Bocksgesänge und Zivilgesellschaft*, 3. Auflage, Hamburg 1997, S. 45 f.
- Ganßmann, Heiner (2004): Rheinische vs. atlantische Wohlfahrtsstaaten: stabile Gegensätze oder verschwindende Unterschiede?, in: *PROKLA* 136, 34. Jahrgang, Nr. 3, S. 375-400.
- Grauhan, Rolf Richard; Hickel, Rudolf (1978): Krise des Steuerstaats? Widersprüche, Ausweichstrategien, Perspektiven staatlicher Politik, in: Grauhan, Rolf Richard; Hickel, Rudolf (Hg.): *Krise des Steuerstaats? Widersprüche, Perspektiven, Ausweichstrategien, Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaften, Sonderheft 1*, Opladen, S. 7-33.
- Grözinger, Gerd (2007): Hochsteuerland Deutschland? Langlebiger Mythos, problematische Folgen, in: *Intervention*, 4. Jahrgang, Nr. 1, S. 28-39.
- Heinrich, Michael (2004): *Kritik der politischen Ökonomie. Eine Einführung*, 2. Auflage, Stuttgart.
- Hickel, Rudolf (1982): Grundsätze der Besteuerung. Eine politisch-ökonomische Neubetrachtung, in: Diehl, Karl; Mombert, Paul: *Ausgewählte Lesestücke zum Studium der politischen Ökonomie. Grundsätze der Besteuerung. Mit einer Einführung von Rudolf Hickel*, Frankfurt am Main u.a., S. IX-LXXXI.
- Hirsch, Joachim (1978): Was heißt eigentlich „Krise der Staatsfinanzen“? Zur politischen Funktion der Staatsfinanzkrise, in: *Grauhan/Hickel (1978)*, S. 34-50.
- Hirsch: Joachim (2005): *Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatssystems*, Hamburg.
- Kalecki, Michal (1987): Bestimmungsgrößen der Profite (1935, 1954), in: Kalecki, Michal (1987): *Krise und Prosperität. Ausgewählte Essays 1933-1971*, Marburg, S. 133-147.
- Keynes, John Maynard (1983): *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*, 6. Auflage, Berlin.
- Krüger, Stephan (2007): *Konjunktur und Überakkumulation. Wert, Wertgesetz und Wertrechnung für die Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg.
- Marx, Karl (1962): *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie, Erster Band* (1890), in: MEW, Bd. 23, 11. Auflage, Berlin/DDR.
- Marx, Karl (1964): *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie, Dritter Band* (1894), in: MEW, Bd. 25, 9. Auflage, Berlin/DDR.
- Marx, Karl (1973): *Kritik des Gothaer Programms* (1890/91), in: MEW, Bd. 19, 4. Auflage, Berlin/DDR, S. 13-32..
- Paschukanis, Eugen (1966): *Allgemeine Rechtslehre und Marxismus*, Frankfurt/Main.
- Poulantzas, Nikos (2002): *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, autoritärer Etatismus*, Hamburg.
- Ricardo, David (1994): *Über die Grundsätze der Politischen Ökonomie und der Besteuerung*, Marburg.
- Schäfer, Claus (2006): Staatseinnahmen sind für Staatsaufgaben da, in: Truger, Achim (Hg.): *Die Zukunft des deutschen Steuersystems*, Marburg, S. 13-36.
- Schratzenstaller, Margit (2003): Dualisierung von Einkommensteuersystemen. Stand und Perspektiven im internationalen Vergleich, in: *DIW-Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72. Jahrgang, Nr. 4, S. 535-550.
- Schui, Herbert (1999): Was ist Unterkonsumption? Die theoretische und politische Bedeutung eines umstrittenen Begriffs, in: *WSI-Mitteilungen*, 52. Jahrgang, Nr. 11, S. 752-760.
- Wigger, Berthold U. (2006): *Grundzüge der Finanzwissenschaft, 2., verbesserte und erweiterte Auflage*, Berlin u.a..
- Zinn, Karl Georg (2006): *Wie Reichtum Armut schafft. Verschwendung, Arbeitslosigkeit und Mangel*, Köln.

Achim Truger

## Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen: Das Beispiel der rot-grünen Steuerreformen

### 1. Einleitung: Die deutsche Steuersenkungswut

Schon seit Jahren vergeht kaum ein Tag, an dem in der deutschen wirtschaftspolitischen Debatte keine Steuersenkungen gefordert werden. Steuersenkungen lassen sich immer gut verkaufen: Läuft die Wirtschaft gut und die Steuerquellen sprudeln, wird argumentiert, der Staat dürfe sich nicht bereichern, sondern müsse den BürgerInnen ihr Geld zurückgeben. Läuft sie schlecht, werden Steuersenkungen zum wachstums- und beschäftigungspolitischen Instrument der Wahl erklärt, sei es als angebotsseitige „Strukturreform“ oder zur Ankurbelung der Nachfrage.

Unter der rot-grünen Bundesregierung waren die ProtagonistInnen von Steuersenkungen besonders erfolgreich: Mit Stolz und argumentativ unterstützt von der offiziellen wissenschaftlichen Politikberatung (vgl. SVR 2000, 198ff. und Institute 2000a, 257ff.; 2000b, 726ff.) wurde im Jahr 2000 das „größte Steuerreformpaket in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland“ (BMF 2004, 3) beschlossen. Doch damit war die Steuersenkungswut keineswegs gestillt: Noch bevor die letzten beiden Stufen der Reform 2004 und 2005 überhaupt umgesetzt waren, überboten sich die konservativ-liberalen Oppositionsparteien sowie Vertreter der Wissenschaft gegenseitig mit weiteren Steuerreform- und -entlastungskonzepten (kritisch dazu: Bach 2004, Truger 2004). Im Wahlkampf 2005 versuchte die Union mit dem Radikal-Steuerreformer Paul Kirchhof als Schattenfinanzminister zu punkten, was aufgrund des Anti-Kriegs-Wahlkampfes der Schröderregierung, aber auch der selbst für die konservative bürgerliche Presse kaum noch zu ignorierenden Unausgegorenheit seiner Vorschläge (Truger 2005), fehlschlug. Im Koalitionsvertrag der schwarz-roten Koalition fand sich dann jedoch schnell wieder die Verpflichtung auf eine „große“ Unternehmenssteuerreform, die – erneut mit milliardenschweren Entlastungen versehen – seit dem 1.1.2008 in Kraft ist. Unter dem Motto „Mehr netto vom brutto“ fordert die CSU seit Frühjahr 2008 eine breite Entlastung bei der Einkommensteuer, und es ist absehbar, dass die Unionsparteien 2009 mit einem Steuersenkungskonzept in den Wahlkampf ziehen werden. In das im Januar 2009 entworfene Konjunkturpaket II der Bundesregierung (vgl. Horn et al. 2009) sind auch be-

reits wieder dauerhafte Steuersenkungen im Umfang von 6 Mrd. Euro jährlich eingeflossen.

Die fast ungebrochene Steuersenkungswut ist bei unideologischer Betrachtung vollkommen unverständlich. Steuersenkungen halten fast nie, was man sich (zumindest vorgeblich) davon verspricht. Gerade die rot-grünen Steuerreformen sind dafür ein Paradebeispiel – ihre Bilanz hinsichtlich aller steuerpolitischen Ziele ist verheerend: Anstatt Wachstum und Beschäftigung entscheidende positive Impulse zu geben, beschnitten sie den konjunkturellen Spielraum der Finanzpolitik und trugen so erheblich zur Vertiefung und Verlängerung der wirtschaftlichen Stagnation von 2001 bis 2005 bei. Sie waren entscheidend am dramatischen Prozess der Entstaatlichung (Bofinger 2008) mit massiven Einschränkungen bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern und einem drastischen Sozialabbau innerhalb von nur wenigen Jahren beteiligt. Weil sie die Haushalte mit hohen und höchsten Einkommen besonders stark entlasteten, verschärften sie darüber hinaus noch die ohnehin trendmäßig zunehmende Schieflage der Einkommensverteilung in Deutschland.

Es ist das Ziel des vorliegenden Beitrages, diese in der wissenschaftlichen und politischen Debatte zumeist kaum beachteten gravierenden ökonomischen und sozialen Folgekosten der rot-grünen Steuerpolitik näher zu beleuchten. Hierzu gibt Abschnitt 2 zunächst einen knappen Überblick über die wichtigsten rot-grünen Steuersenkungen. Abschnitt 3 erläutert, wie hoch die fiskalischen Belastungen durch die Reformen gewesen sind und wie dies zu massiven Einschränkungen bei den öffentlichen Ausgaben führte. In Abschnitt 4 wird gezeigt, dass die rot-grüne Steuersenkungspolitik trotz gänzlich anderer Hoffnungen wachstums- und beschäftigungsschädlich war. Abschnitt 5 geht auf die negativen verteilungspolitischen Konsequenzen der Reformen ein, und Abschnitt 6 wagt einen kurzen Ausblick, ob eine Wiederholung der negativen Erfahrungen droht oder ob die Steuersenkungswut möglicherweise überwunden werden könnte.

## 2. Rot-grüne Steuersenkungen im Überblick

Als die rot-grüne Koalition 1998 die Regierungsverantwortung übernahm, standen Steuerreformen auf ihrer wirtschafts- und finanzpolitischen Agenda ganz oben. Kaum mehr als zwei Jahre später hatten bereits weit reichende Reformschritte und Steuerentlastungen, vor allem bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die ökologische Steuerreform, das Gesetzgebungsverfahren passiert. Die Änderungen wurden schrittweise vollzogen und waren im Jahr 2005 endgültig abgeschlossen (vgl. Schratzenstaller 2002 und die Beiträge in Truger 2001). Der vorliegende Überblick konzentriert sich auf die zwei zentralen Bereiche, in denen innerhalb der ersten drei Jahre der rot-grünen Bundesregierung (1998 bis 2001) Reformen mit weit reichenden Steuersenkungen durchgeführt wurden: Die Einkommensbesteuerung der privaten Haushal-

te und die Unternehmensbesteuerung. Die späteren Modifikationen oder neueren Reformansätze waren wesentlich unbedeutender als die ursprünglichen Reformen und sind größtenteils als Reaktion auf die ursprünglichen Reformen und ihre finanzpolitischen Folgen zu begreifen.

Die Steuerreformen und vor allem die mit ihnen verbundenen erheblichen Steuerentlastungen der Bürger sollten spätestens seit der von Bundesfinanzminister Hans Eichel eingebrachten „Steuerreform 2000“ eigentlich als das zentrale wachstumspolitische Instrument der Bundesregierung für mehr Wachstum und Beschäftigung sorgen: „Weniger Steuern – mehr Investitionen – Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit – neue Arbeitsplätze – Stärkung des privaten Konsums“ (BMF 2000, 1), so hatte sich die Bundesregierung die Wirkungen ihrer Reform vorgestellt. Mit den zu erwartenden Wachstums- und Beschäftigungswirkungen begründete sie auch später immer wieder das „größte Steuerreformpaket in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland“ (BMF 2004, 3).

Die Reform der Einkommensbesteuerung der privaten Haushalte verlief in mehreren Stufen; die letzte Reformstufe wurde im Jahr 2005 umgesetzt. Nach einigen kleineren Sofortmaßnahmen im Jahr 1999 wurden mit dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 und der Steuerreform 2000 die beiden wesentlichen Reformen verabschiedet (vgl. Seidel 2001). Die wichtigsten tariflichen Änderungen sind in Tabelle 1 zusammengefasst. Insgesamt wurden über den Zeitraum von 1999 bis 2005 die Steuersätze schrittweise deutlich gesenkt und der Grundfreibetrag angehoben. Den damit verbundenen Entlastungen standen anfänglich bis zum Jahr 2000 Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage in relevantem Umfang gegenüber. Bei den letzten drei Stufen seit 2001 handelt es sich jedoch fast nur noch um reine Steuersenkungen. Insgesamt ergibt sich eine sehr ausgeprägte Netto-Entlastung für die privaten Haushalte – nach Quantifizierung des BMF in Höhe von 29,1 Mrd. Euro.

Zusätzlich wurden die privaten Haushalte durch Änderungen bei der Familienförderung entlastet. Einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes folgend wurde der Kinderfreibetrag schrittweise durch allgemeine Freibeträge für Betreuungs- und Erziehungsaufwand von 3.534 auf 5.808 Euro aufgestockt. Das Kindergeld für erste und zweite Kinder stieg von 113 Euro auf 154 Euro pro Monat. Allein Erziehende wurden durch die Abschmelzung des Haushaltsfreibetrages allerdings deutlich benachteiligt. Per saldo kam es zu einer zusätzlichen erheblichen Netto-Entlastung der privaten Haushalte von etwa 8 Mrd. Euro durch die neue Familienförderung.

Die weitaus komplexesten Änderungen gab es bei der Unternehmensbesteuerung (vgl. ausführlich Bach 2001). Nach einigen vorläufigen Maßnahmen kam 2001 der bedeutendste Reformschritt: Das zuvor praktizierte Vollarrechnungsverfahren bei der Körperschaftsteuer, bei dem einbehaltene Gewinne mit 40 % und ausgeschüttete Gewinne im Rahmen der Einkommensteuer mit dem persönlichen Satz des Anteilseigners besteuert wurden, wurde komplett umgestellt.

Tabelle 1: Die wichtigsten tariflichen Eckwerte von Einkommensbesteuerung und Familienförderung 1998 bis 2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>1</sup>	2004 <sup>2</sup>	2005
Grundfreibetrag (€)	6.322	6.681	6.902	7.206	7.206	7.426	7.426	7.664
Eingangssteuersatz %	25,9	23,9	22,9	19,9	19,9	17,0	17,0	15,0
Spitzensteuersatz %	53,0	53,0	51,0	48,5	48,5	47,0	47,0	42,0
Kindergeld für 1. u. 2. Kinder €/Monat	113	128	138	138	154	154	154	154
Kinderfreibetrag €/Jahr	3.534	3.534	5.080	5.080	5.808	5.808	5.808	5.808
Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende €/Jahr	2.871	2.871	2.871	2.871	2.340	1.180	1.180 <sup>3</sup>	0 <sup>3</sup>

<sup>1</sup>Die für 2003 vorgesehenen Änderungen wurden aufgrund der mit der Flutkatastrophe in Ostdeutschland verbundenen Mehrausgaben auf das Jahr 2004 verschoben.

<sup>2</sup>Zusätzlich zu der auf 2004 verschobenen ursprünglichen Reformstufe 2003, wurde 2004 ein Teil der Reformstufe 2005 vorgezogen. Der tatsächliche Eingangssteuersatz betrug 2004 16%, der Spitzensteuersatz 45% und der Grundfreibetrag 7.664 Euro.

<sup>3</sup>Der Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende wurde schon im Jahr 2004 vollständig abgeschmolzen. Seither wird Alleinerziehenden unter gewissen (restriktiven) Voraussetzungen ein steuerlicher Entlastungsbetrag von 1.308 Euro gewährt.

Quelle: BMF (2000); BMF (2003); BMF (2004).

Seit 2001 beträgt der Körperschaftsteuersatz auf einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne einheitlich 25 %. Die Körperschaftsteuer auf ausgeschüttete Gewinne ist im Rahmen der Einkommensteuer des Anteilseigners nicht mehr anrechenbar, sondern muss dort zur Hälfte nochmals versteuert werden (Halbeinkünfteverfahren). Um Personengesellschaften und Einzelkaufleute, die der Einkommensteuer unterliegen, gegenüber Kapitalgesellschaften, deren Körperschaftsteuersatz sich mit einem Schlag um volle 15 Prozentpunkte vermindert hatte, nicht zu benachteiligen, und die Einkommensteuer für alle Steuerzahler nicht in ähnlichem Ausmaß absenken zu müssen, wurde die Gewerbesteuer für diese Unternehmen in pauschalierter Weise von der Steuerschuld der Einkommensteuer abzugsfähig gemacht. Die geschätzten Bruttoentlastungen der Unternehmen durch die Reform betragen 36 Mrd. Euro, da allerdings die Bemessungsgrundlage erheblich verbreitert wurde (vor allem in Form reduzierter Abschreibungsmöglichkeiten), blieb eine geschätzte Nettoentlastung von immerhin noch etwa 14 Mrd. Euro übrig.

### 3. Fiskalische Kosten der Reformen und ihre Konsequenzen auf der Ausgabenseite

Wie vorstehend beschrieben waren die Entlastungen für die BürgerInnen und Unternehmen und damit auch die fiskalischen Kosten vom BMF insgesamt mit über 43 Mrd. Euro (im Jahr 2000 gut 2,0 % des BIP) angesetzt. Diese Zahl gibt die Entlastung nach Umsetzung aller Reformschritte und zum Zeit-

punkt ihrer vollen Wirksamkeit (so genanntes Entstehungsjahr) wieder. Sie sagt aber noch nichts darüber aus, welche konkreten Belastungen sich in den einzelnen Jahren für die öffentlichen Haushalte ergaben. Tabelle 2 zeigt daher die konkreten finanziellen Auswirkungen der hier analysierten rot-grünen Steuerreformen für die Jahre von 1999 bis 2005 gegenüber dem Ausgangsjahr 1998. Es handelt sich dabei durchweg um eine ex-ante-Betrachtung, d.h. um die Aufkommenseffekte, wie sie vor Umsetzung der Reform eingeschätzt wurden. Eine belastbare ex-post-Betrachtung, die die tatsächlich realisierten Effekte quantifiziert, wäre wünschenswert, ist aber methodisch schwierig und existiert leider nicht.

Tabelle 2: Fiskalische Auswirkungen der rot-grünen Steuerreformen (Einkommensteuer, Unternehmensbesteuerung und Familienförderung) gegenüber 1998

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Steuersenkungen in Mrd. Euro (in Prozent des BIP)	+3,0 (+0,1)	-1,3 (-0,1)	-23,2 (-1,1)	-25,3 (-1,2)	-22,9 (-1,1)	-38,0 (-1,7)	-44,6 (-2,0)
Kindergeld	-3,0	-4,9	-4,9	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0
insgesamt in Mrd. Euro (in Prozent des BIP)	0,0 (0,0)	-6,2 (-0,3)	-28,1 (-1,3)	-33,3 (-1,6)	-30,9 (-1,4)	-46,0 (-2,1)	-52,6 (-2,3)
zum Vergleich: Budgetsaldo in Prozent des BIP	-1,5	-1,2 <sup>1)</sup>	-2,8	-3,7	-4,0	-3,8	-3,3

<sup>1)</sup> ohne Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen.

Quelle: diverse Gemeinschaftsdiagnosen; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

In den Jahren 1999 und 2000 ergaben sich noch keine oder keine nennenswerten fiskalischen Kosten durch die Steuerreformschritte. Das lag daran, dass das Bruttoentlastungsvolumen relativ gering war, und es in nennenswertem Umfang zu einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, vor allem auch im Unternehmensbereich, kam. Seit dem Jahr 2001, in dem die erste massive Steuersenkung einsetzte, liegen die fiskalischen Kosten bei gut 1 % des BIP, nach den beiden letzten Reformstufen im Jahr 2004 und 2005 stiegen sie auf 1,7 bzw. 2,0 % des BIP an. Bezieht man die Kindergelderhöhung mit ein, belaufen sich die Kosten im Jahr 2005 sogar auf 2,3 % des BIP.

Diese fiskalischen Kosten sind zwar außerordentlich hoch, sie müssen jedoch nicht zwingend negative Konsequenzen für die staatliche Ausgabenpolitik haben. Wären die Gebietskörperschaften bereit und in der Lage gewesen, die Aufkommensverluste vorübergehend hinzunehmen und über eine höhere Nettokreditaufnahme zu finanzieren, was angesichts der damaligen Konjunkturkrise sogar eine gewisse Berechtigung gehabt hätte, hätte es nicht zu Einschränkungen auf der Ausgabenseite kommen müssen. Allerdings sah sich die Bun-

desregierung an den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) gebunden. Dieser begrenzt das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit auf 3 % des BIP und schreibt mittelfristig ausgeglichene oder sogar überschüssige öffentliche Haushalte vor – die Bundesregierung hatte ursprünglich für 2004 einen ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalt angestrebt (vgl. BMF 2000a). Zudem hatte Hans Eichel seit seinem Amtsantritt als Bundesfinanzminister 1999 versucht, sich als Sparkommissar zu profilieren. Als dann Ende 2000 die US-Konjunktur einbrach und es nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 zu einem länger andauernden weltwirtschaftlichen Einbruch kam, der unerwartet schnell und stark auf Deutschland übergriff, führten die konjunkturbedingt höheren Defizite in Kombination mit den Steuersenkungen die öffentlichen Haushalte trotz moderaten Ausgabenwachstums schnell an die Defizitobergrenze des SWP von 3 % des BIP. Seit 2002 wurde sie sogar überschritten (Tabelle 2). Seit jenem Jahr versuchte die Bundesregierung hektisch, die Defizitentwicklung mittels Steuer- und Abgabenerhöhungen an anderer Stelle, vor allem aber mittels drastischer Sparpolitik auf der Ausgabenseite, einzuhalten. Welch entscheidende Rolle dabei die Steuersenkungen spielten, wird deutlich, wenn man die fiskalischen Kosten in jedem Jahr mit dem gesamtstaatlichen Haushaltsdefizit im jeweils selben Jahr vergleicht (Tabelle 2). In erster Annäherung lässt sich sagen, dass ohne die rot-grünen Steuersenkungen in keinem einzigen Jahr der Grenzwert des SWP überschritten worden wäre. Ohne die Steuersenkungen wäre der Druck auf die öffentlichen Haushalte zu Einsparungen mithin entscheidend verringert worden.

So aber kamen die nachfolgenden gravierenden Konsequenzen für die staatlichen Ausgaben zustande, die im Übrigen auch zuvor bereits auf Sparkurs gewesen waren. Im Jahr 2001 kam das Defizit mit einem Schlag von 1,2 % des BIP im Vorjahr auf 2,8 % des BIP nahe an die Defizitobergrenze des SWP. 2002 hielt die Bundesregierung zunächst noch an ihrem Ziel fest, bis 2004 einen ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalt zu erreichen, und verpflichtete sich selbst und die Länder auf einen sparsameren Ausgabenkurs, verzichtete jedoch mit Ausnahme einer Tabaksteuererhöhung noch auf Steuer- und Abgabenerhöhungen. Als der erhoffte und von allen Experten prognostizierte Aufschwung und damit auch die Erholung auf der Einnahmenseite ausblieb und das so genannte Jahrhunderthochwasser noch zusätzlich zu Ausgabenverpflichtungen in Milliardenhöhe führte, war die 3%-Grenze nicht mehr zu halten; das Defizit erreichte 3,7 % des BIP. Daher wurde die für 2003 vorgesehene zweite Stufe der Steuerreform 2000 um ein Jahr auf 2004 verschoben und die Körperschaftsteuer befristet um 1,5 Prozentpunkte angehoben. Zusätzlich kam es zu weiteren Anhebungen bei der Ökosteuern und den Sozialversicherungsbeiträgen sowie zu deutlichen Kürzungen auf der Ausgabenseite. Nachdem die Konjunktur sich erneut nicht erholt hatte und es daher wieder nicht gelang, den Haushalt zu konsolidieren – das Defizit stieg weiter auf 4 % des

BIP – wurde der Sparkurs 2004 noch weiter verschärft. Steuervergünstigungen und Finanzhilfen wurden abgebaut, die Ausgabensteigerungen drastisch zurückgefahren. Zur Konjunkturankurbelung wurden zusätzlich zur Steuersenkungsstufe von 2004 etwa zwei Drittel der für 2005 geplanten dritten Stufe der Steuerreform 2000 vorgezogen. Die Netto-Steuerentlastung von immerhin 18 Mrd. Euro 2004 wurde insgesamt jedoch durch die restriktive Ausgabenpolitik deutlich überkompensiert.

Im Jahr 2005 wurde weiter auf der Ausgabenseite gekürzt. Bei Amtsantritt der schwarz-roten Koalition war klar, dass das Defizit mit 3,3 % erneut gegen den SWP verstoßen würde. Da der Haushaltskonsolidierung im Koalitionsvertrag eine hohe Priorität eingeräumt wurde, kam es zu weiteren Sparmaßnahmen. Diesmal lag der Schwerpunkt der Konsolidierungsmaßnahmen jedoch auf der Einnahmenseite. Neben dem Abbau von Steuervergünstigungen – vor allem für abhängig Beschäftigte – wurde für das Jahr 2007 eine Anhebung der Umsatz- und der Versicherungsteuer um 3%-Punkte mit einem Volumen von über 25 Mrd. Euro (1% des BIP) beschlossen. Trotz dieser Maßnahmen, die medial als die größte Steuererhöhung in der Geschichte der Bundesrepublik ausgeschlachtet wurden, blieben die Staatsfinanzen per saldo durch die rot-grünen Steuerreformen – die schnell in Vergessenheit geratene größte Steuersenkung in ebenjener Geschichte – weiter stark belastet (Tabelle 3). Trotz der Steuererhöhungen unter Schwarz-Rot bleibt wegen der rot-grünen Steuersenkungen von 2007 bis 2010 eine Lücke von jährlich etwa 20 Mrd. Euro bestehen. Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass ein Teil des zusätzlichen Aufkommens aus der Erhöhung der Umsatzsteuer nicht für höhere Ausgaben der Gebietskörperschaften zur Verfügung steht, weil es in die Senkung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung fließt.

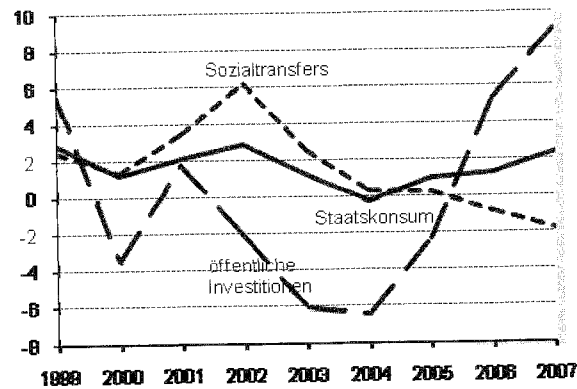
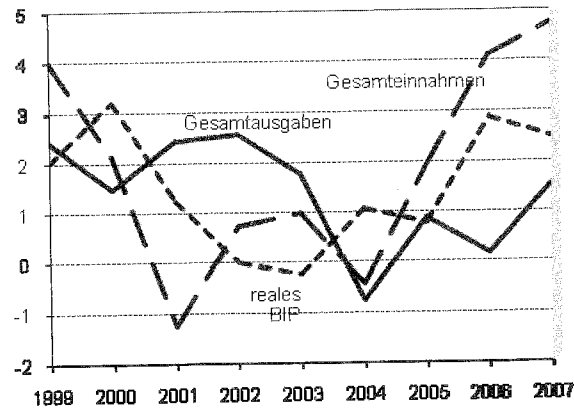
Tabelle 3: Fiskalische Auswirkungen sämtlicher steuerpolitischer Maßnahmen von 1998 bis 2007 in den Jahren 2000 bis 2010 in Mrd. Euro

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rot-Grün	-4,1	-29,5	-24,0	-30,9	-34,6	-43,4	-38,7	-41,7	-42,7	-45,7	-47,2
Schwarz-Rot							-1,7	21,6	21,5	25,4	29,4
Insgesamt	-4,1	-29,5	-24,0	-30,9	-34,6	-43,4	-40,5	-20,2	-21,2	-20,3	-17,8

Quelle: Truger et al. (2007).

Abbildung 1 verdeutlicht, wie sehr die deutschen Staatsausgaben nach der Krise 2001 Gründen auf Tauchstation gingen. Seit 2003 sind die Wachstumsraten der Gesamtausgaben ausgehend von einem niedrigen Niveau rückläufig, im Jahr 2004 schrumpften sie nominal um 0,8 %. Danach erholten sie sich nur leicht und wuchsen bis 2007 kaum.

### Entwicklung von Staatsausgaben, Staatseinnahmen und realem BIP in Deutschland in Prozent gegenüber dem Vorjahr



Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Schaut man etwas genauer auf wesentliche Komponenten der Staatsausgaben, so verfestigt sich das Bild. Von 2001 bis 2005 stürzen die öffentlichen Investitionen regelrecht ab; erst ab 2006 sind wieder positive Wachstumsraten zu verzeichnen. Dahinter steckt vor allem das pro-zyklische Investitionsverhalten der Gemeinden, die nach wie vor die größten öffentlichen Investoren sind. Da sie sich nur sehr begrenzt verschulden dürfen, reagieren sie auf konjunktur- und steuersenkungsbedingt weg brechende Steuereinnahmen mit Kürzungen bei den disponiblen Ausgabenkategorien, vor allem den öffentlichen Investi-

onen. Die öffentliche Investitionsquote ist mittlerweile auf ein Besorgnis erregend niedriges Niveau von nur noch 1,5 % des BIP gefallen – in der alten EU ohne Deutschland waren es 2,9 % des BIP. Der Staatskonsum sackte ebenfalls ab; dahinter verbergen sich neben Sparmaßnahmen im Gesundheitswesen und bei den Vorleistungskäufen vor allem ein fortgesetzter öffentlicher Personalabbau und ein ausgeprägter Lohnverzicht bei den öffentlichen Bediensteten. Bemerkenswert ist, dass von 2003 bis 2005, mitten in einer Stagnationsphase mit stark ansteigender Arbeitslosigkeit, selbst die Wachstumsraten der monetären Sozialleistungen rückläufig sind (vgl. ausführlicher dazu Vesper 2008). Die Staatsausgabenquote (gesamte Staatsausgaben in Relation zum nominalen BIP) sank in nur vier Jahren dramatisch von 48,5 % im Jahr 2003 auf nur noch 44,1 % im Jahr 2007. Erst 2008 wird sich das Ausgabenwachstum wieder annähernd normalisiert haben, was von den sich gern als Sparkommissaren gerierenden Vertretern des Mainstreams der deutschen Volkswirtschaftslehre entsprechend als gefährliche Abkehr vom Konsolidierungskurs beargwöhnt wird.

Wie geradezu atemberaubend restriktiv die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in Deutschland tatsächlich war, zeigt ein internationaler Vergleich. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben lag in Deutschland von 1998 bis 2007 nominal bei nur 1,4 %. Der Durchschnitt der alten EU lag mit 4,1 % knapp dreimal so hoch. Im betrachteten Zeitraum gab es kein einziges von 33 Ländern, für die die EU-Kommission (2008a) Daten vorhält (EU-27 ohne Bulgarien plus Island, Norwegen, Schweiz und USA), das ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum verzeichnete als Deutschland. Das gilt auch für die realen Staatsausgaben, bei denen Deutschland das einzige Land ist, das mit durchschnittlich -0,2% pro Jahr einen Rückgang zu verzeichnen hatte. Deutschland ist Weltmeister bei der Sparsamkeit der staatlichen Ausgabenpolitik – ein Weltmeistertitel, über den man in den Medien erstaunlich wenig erfährt, prangern diese doch zumeist eher die angebliche Verschwendungssucht und den angeblich mangelnden Sparwillen der deutschen Politik an.

#### 4. Wachstums- und beschäftigungspolitische Kosten<sup>1</sup>

Wenn man die deutsche wirtschaftspolitische Debatte verfolgt, mag es zu nächst paradox anmuten, den rot-grünen Steuersenkungen wachstums- und beschäftigungspolitische Kosten zu unterstellen. Zu oft sind die segensreichen Wirkungen dieser Steuersenkungen von interessierter Seite betont worden. Allerdings spricht auch theoretisch wenig für negative Effekte: Steuersenkungen lassen sich sowohl angebots- wie nachfragetheoretisch positive Wachstums- und Beschäftigungswirkungen zuschreiben.

Frappierend ist jedoch, dass die Phase der rot-grünen Steuersenkungen von

<sup>1</sup> Siehe zu diesem Abschnitt ausführlich Truger (2004b).

2001 bis 2005 identisch mit der langen Stagnationsphase der deutschen Wirtschaft von 2001 bis 2005 ist, während der Aufschwung 2006 und 2007 in eine Phase deutlicher Steuererhöhungen fällt (Tabelle 4). Offensichtlich haben die rot-grünen Steuerreformen nicht den erhofften Wachstumsschub gebracht – wenn sie nicht sogar offen schädlich gewesen sind. Im Folgenden soll erläutert werden, dass genau dieses Resultat bei unvoreingenommener Auswertung selbst der existierenden Mainstream-Literatur zu erwarten war.

*Tabelle 4: Wachstum des realen BIP in Deutschland gegenüber dem Vorjahr in Prozent*

92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
2,2	0,8	2,7	1,9	1,0	1,8	2,0	2,0	3,2	1,2	0,0	0,2	1,1	0,8	2,9	2,5

Quelle: Statistisches Bundesamt

#### *4.1 Angebotspolitische Effekte schwach*

Die meisten BefürworterInnen von Steuersenkungen in Politik und Medien schreiben der aus ihrer Sicht zu hohen Steuer- und Abgabenlast eine erdrosselnde Wirkung aufgrund negativer Leistungsreize zu. Ihre extremste Ausprägung hat diese Sicht in der so genannten Laffer-Kurven-Argumentation, wonach die erdrosselnde Wirkung der Besteuerung so stark ist, dass von der Senkung der Steuersätze aufgrund wieder gewonnener Leistungsreize sogar steigende Steueraufkommen erhofft werden. Diese Sicht wurde jedoch in der akademischen Makroökonomie kaum von Ernst zu nehmenden ÖkonomInnen vertreten (vgl. Krugman 1994, 82ff.) und wird in den makroökonomischen Lehrbüchern aus dem angloamerikanischen Raum entsprechend offen als Irrtum bezeichnet (vgl. etwa Blanchard 2003, 496). Das heißt aber noch nicht, dass von der Besteuerung überhaupt keine relevanten Anreizwirkungen ausgehen. Diese sind vielmehr seit langem Gegenstand der finanzwissenschaftlichen (Lehrbuch-)Literatur. Dort werden die Auswirkungen der Besteuerung auf wirtschaftlich bedeutende Entscheidungen der privaten Haushalte und der Unternehmen ausführlich untersucht (vgl. etwa Rosen 1999, 375 ff.).

Bezüglich der Haushalte stehen vor allem die Arbeitsangebots- und die Sparentscheidung im Mittelpunkt. Darüber hinaus wird zunehmend auch das Problem der legalen und illegalen Steuervermeidung, d.h. etwa der Wohnsitzverlagerung, der Steuerhinterziehung oder der Schwarzarbeit analysiert. Es lassen sich allerdings – auch im Mainstream – keine überzeugenden theoretischen oder empirischen Hinweise für das Vorliegen starker negativer Anreizeffekte der Besteuerung und damit entsprechend positiver Effekte von Steuersenkungen finden (vgl. ausführlich Corneo 2005; Truger 1999). Für die Senkung von Steuern ist schon im einfachsten Lehrbuchmodell theoretisch nicht

klar, ob davon positive oder negative Effekte auf das Arbeitsangebot ausgehen. Empirische Ergebnisse sprechen im Durchschnitt nur für sehr geringe positive Reaktionen. Eine insgesamt schwach ausgeprägte Reaktion findet sich im Durchschnitt auch bei der Ersparnisbildung.

Üblicherweise wird im Unternehmensbereich der Einfluss der Besteuerung auf die Investitionsentscheidung, die Standortwahl, die Finanzierungsentscheidung und die Wahl der Rechtsform analysiert (vgl. SVR 2001, 296ff. und 2003, 308ff.). Die Analyse dieser Wirkungen ist im Einzelnen hochkomplex und kann hier nicht geleistet werden. Von großer Bedeutung ist jedoch die Frage, ob die Steuerbelastung der Unternehmen investitionsfeindlich ist und die Standortattraktivität schwächt, so dass Steuersenkungen als notwendig erscheinen könnten, um die Investitionsnachfrage und damit auch Wachstum und Beschäftigung anzuregen. Theoretisch lässt sich zunächst sehr plausibel ein Einfluss der Besteuerung auf die Investitionsentscheidung herleiten (vgl. Rosen 1999, 400 ff.). Auch empirische Untersuchungen legen einen solchen Einfluss nahe. Aber selbst wenn man einen solchen Einfluss als gegeben annimmt, stellt sich die Frage, wie groß er im Verhältnis zum Einfluss anderer Determinanten der Investitionsnachfrage ist. Üblicherweise werden in der empirischen Literatur kostenseitige Einflussgrößen, wie etwa Arbeitskosten und Steuern zwar als bedeutsam, gegenüber der erwarteten Kapazitätsauslastung, also der erwarteten Nachfrage sowie jüngst auch der Finanzierungsmöglichkeiten der Unternehmen auf imperfekten Kapitalmärkten als weitaus weniger relevant eingeschätzt (vgl. Chirinko 1993; Hubbard 1998). Damit scheint das Investitionsverhalten der Unternehmen im Allgemeinen nicht kritisch von der Besteuerung abzuhängen und ein dringender Steuersenkungsbedarf lässt sich aus wachstumspolitischer Sicht nicht herleiten.

Daher sind die angebotspolitischen Effekte auf Wachstum und Beschäftigung, die von Steuersenkungen ausgehen, insgesamt nur als gering einzustufen. Auch die wenigen Untersuchungen zu den konkreten Arbeitsangebotswirkungen der rot-grünen Reformen (Haan/Steiner 2004; Wagenhals 2000) kommen nur zu geringen Effekten. Hinzu kommt noch, dass eine angebotspolitische Strategie der Erhöhung von Arbeitsangebot und Ersparnis in einer Situation deutlicher konjunktureller Unterauslastung selbst im durchschlagenden Erfolgsfall sogar kontraproduktiv wäre, da sie zumindest kurzfristig die Arbeitslosigkeit erhöhte und über die sinkende Konsumquote den privaten Konsum verringerte.

#### *4.2 Positive nachfrageseitige Effekte durch Ausgabenkürzungen überkompensiert*

Nachfrageseitig können Steuersenkungen durchaus sinnvoll sein. Defizit finanzierte Steuersenkungen erhöhen das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und damit nach Maßgabe der marginalen Konsumquote auch die

private Nachfrage. Der expansive Effekt ist *ceteris paribus*, d.h. bei unveränderter staatlicher Nachfrage, umso größer, je stärker die Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen entlastet werden, da diese eine besonders hohe Konsumquote aufweisen. Steuersenkungen sind damit zur nachfrageseitigen Konjunkturankurbelung in einer Situation mit unterausgelasteten Kapazitäten grundsätzlich geeignet. Allerdings konkurrieren sie mit ausgabenseitigen Maßnahmen, also einer Erhöhung der Staatsausgaben, insbesondere der staatlichen Investitionen, der nach akzeptierter Lehrmeinung deutlich höhere Multiplikatoren und damit eine deutlich höhere konjunkturpolitische Effizienz zugeschrieben wird.<sup>2</sup> Grundvoraussetzung für eine positive nachfrageseitige Wirkung ist aber natürlich, dass man bereit ist, die mit der Steuersenkung einhergehenden Steuerausfälle auch tatsächlich durch höhere Budgetdefizite zu finanzieren. Liegt diese Bereitschaft nicht vor, wird also ausgabenseitig gegen gekürzt, dann hängt der Gesamteffekt neben dem Umfang von Steuersenkungen und Ausgabenkürzungen auch davon ab, ob staatliche Investitions-, Konsum- oder Transferausgaben gekürzt werden. Unterstellt man zur Vereinfachung den Multiplikator steuerfinanzierter Transformationsausgaben nach dem Haavelmo-Theorem (vgl. Felderer/Homburg 2003, 172f.), dann führen gleich große Steuer- und Ausgabenkürzungen zu einem restriktiven Gesamteffekt. Der positive Effekt der Steuersenkungen wird durch ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen überkompensiert. Genau darin bestand aber, wie in Abschnitt 3 dargelegt, das Problem der deutschen Finanzpolitik. Die rot-grüne Bundesregierung war u.a. wegen des SWP nicht bereit, die mit den Steuersenkungen einhergehenden Einnahmeausfälle wirklich hinzunehmen und betrieb spätestens seit 2003 eine pro-zyklische, also Krisen verschärfende Finanzpolitik, vor allem durch Kürzungen auf der Ausgabenseite.

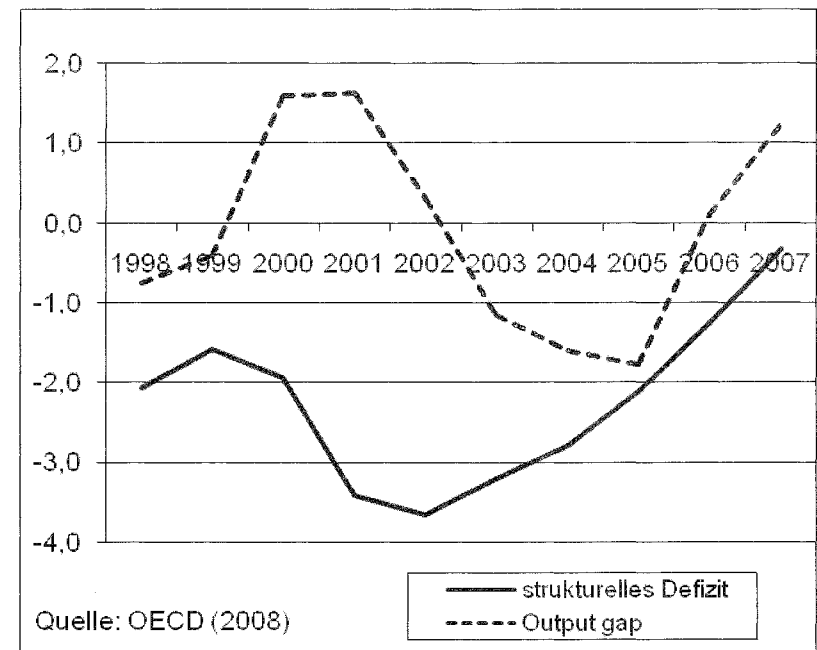
Dies kommt sehr gut in Abbildung 2 zum Ausdruck. Das Output Gap ist ein Maß für die konjunkturelle Lage. Ist es positiv (negativ), befindet sich die Wirtschaft in einer oberhalb (unterhalb) des Trends liegenden guten (schlechten) Situation. Im Zeitablauf steigende (fallende) Werte zeigen einen Konjunkturaufschwung (-abschwung) an. Der strukturelle Budgetsaldo zeigt den konjunkturbereinigten, d.h. um den geschätzten Einfluss konjunktureller Schwankungen gemäß dem Output Gap auf die Staatseinnahmen und Ausgaben bereinigten Budgetsaldo an. Im Zeitablauf steigende (fallende) Werte zeigen eine aktive fiskalpolitische Restriktion (Expansion) an.<sup>3</sup> Von 2001 bis 2005 fällt das

2 Vgl. zur theoretischen Ableitung der Multiplikatoren ausführlich Hesse (1998). Ein knapper Überblick über jüngere empirische Studien findet sich in Arestis/Sawyer (2003). Einen sehr guten aktuellen Überblick über die Effizienz unterschiedlicher fiskalpolitischer Maßnahmen, ohne dass dabei allerdings viel Neues oder gar Überraschendes herauskäme, findet sich in Elmendorf/Furman (2008).

3 Die Verwendung sowohl des Output Gaps als auch des konjunkturbereinigten Budgetsaldos ist eine Standardprozedur des ökonomischen Mainstreams und aus methodischen Gründen

Output Gap und signalisiert damit die sich verschärfende konjunkturelle Krise. Genau wie oben beschrieben reagiert die deutsche Finanzpolitik von 2001 bis 2002 noch relativ angemessen auf den Abschwung. Ab 2003 aber steigt der strukturelle Budgetsaldo kräftig, d.h. die Finanzpolitik konsolidiert bis 2005 mitten in den Abschwung hinein. Ab 2006 kann die Finanzpolitik dann wieder als anti-zyklisch beschrieben werden, da die Konsolidierung im Aufschwung erfolgt. Da dieser Aufschwung zu dem Zeitpunkt, als die Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen wurden, noch nicht bekannt war, war dieser finanzpolitische Kurs allerdings hochriskant (Eicker-Wolf/Truger 2006).

Struktureller Budgetsaldo und Output Gap  
in Prozent des potenziellen BIP in Deutschland



Aufgrund der hochgradigen Interdependenz von Finanzpolitik und Wirtschaftsentwicklung, sollte man mit einfachen Rechenbeispielen auf der Basis der vorgestellten Ergebnisse vorsichtig sein. Dennoch erscheint die Schlussfol-

hochproblematisch (vgl. ausführlicher Hein/Truger 2007 und 2008). Die von der OECD (2008) ermittelten Ergebnisse korrespondieren jedoch recht gut mit den anhand theoretisch überzeugenderen, alternativen Maßen ermittelten Indikatoren, so dass sie hier aus Vereinfachungsgründen angeführt werden.

gerung zulässig, dass es bei einer konjunkturgerechteren Finanzpolitik, die von 2002 bis 2005 den strukturellen Budgetsaldo unverändert gelassen hätte, nicht zu der hartnäckigen Stagnation der deutschen Wirtschaft bis 2005 hätte kommen müssen: Von 2002 bis 2005 wurde der strukturelle Budgetsaldo um jährlich knapp 0,6 % des BIP verringert. Geht man von einem Multiplikator von 1 aus, dann hätten die in Tabelle 4 ausgewiesenen Wachstumsraten von 2003 bis 2005 jeweils um 0,6 Prozentpunkte höher gelegen; 2004 und 2005 wäre dadurch die Beschäftigungsschwelle überschritten und vermutlich ein kräftiger selbst tragender Aufschwung in Gang gesetzt worden.

Ähnliches, vielleicht in etwas schwächerer Ausprägung, hätte gegolten, wenn die Finanzpolitik auf die rot-grünen Steuersenkungen und damit auch auf die induzierten Ausgabenkürzungen verzichtet hätte. In diesem Fall wären konjunkturpolitisch wenig effektive Steuersenkungen durch weitaus effektivere höhere Staatsausgaben ersetzt worden. In diesem Sinne haben die rot-grünen Steuersenkungen durchaus entscheidend zur Vertiefung und Verlängerung der Stagnationsphase von 2001 bis 2005 beigetragen.

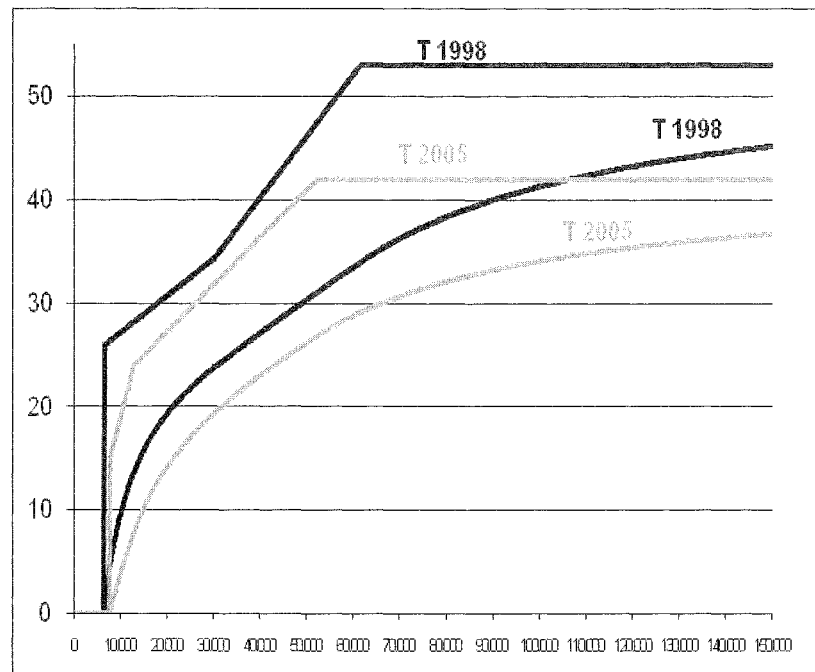
## 5. Verteilungspolitische Kosten

Auch bezüglich der Verteilungsgerechtigkeit haben sich die Steuersenkungen negativ ausgewirkt. Zwar wurde mit der deutlichen Erhöhung des Kindergeldes bewusst den negativen Verteilungsfolgen der vom Bundesverfassungsgericht geforderten höheren Kinderfreibeträge entgegengewirkt. Bei der Analyse der Verteilungswirkungen der Senkung der Einkommensteuer ist zunächst zu berücksichtigen, dass nur etwa die Hälfte der Haushalte in der BRD überhaupt Einkommensteuern zahlt, d.h. die ärmere Hälfte der Haushalte profitiert nicht von Senkungen der Einkommensteuer. Bezogen auf die Hälfte der Haushalte, die von Einkommensteuersenkungen erreicht werden, ist das Entlastungsprofil bei der Einkommensteuer vor allem aufgrund der starken Senkung des Spitzensteuersatzes ungleichmäßig und entlastet sehr hohe und höchste Einkommen relativ stärker.

Näherungsweise lässt sich dies schon am Verlauf der tariflichen Durchschnittssteuersätze, d.h. der zu zahlenden Einkommensteuer in % des zu versteuernden Einkommens vor und nach den Reformen ablesen (Abbildung 3). Diese Betrachtungsweise vernachlässigt sämtliche Änderungen bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens, d.h. sämtliche Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage. Angesichts der Tatsache, dass diese Änderungen insbesondere seit 2001 nur sehr gering waren, ist die Verzerrung nicht besonders groß. Es zeigt sich, dass die Steuerreformen zwar eine breite Entlastung auch im unteren und mittleren Bereich des zu versteuernden Einkommens liefern, dass die Entlastung jedoch ab einem Einkommen von 50.000 Euro immer weiter ansteigt. Sie nähert sich für sehr große Einkommen asymptotisch der Differenz

der Spitzensteuersätze von 11 Prozentpunkten an, während die maximale Entlastung im unteren und mittleren Einkommensbereich lediglich bei etwa 5 Prozentpunkten liegt. Das ungleiche Entlastungsprofil ist ein zusätzlicher Grund, warum die nachfrageseitigen Effekte der Steuersenkungen nur sehr gering zu veranschlagen sind. Da überproportional Haushalte mit hohen und sehr hohen Einkommen entlastet wurden, die eine hohe Sparquote aufweisen, dürfte der positive Effekt auf den privaten Konsum nur schwach gewesen sein.

### Tarifliche Grenz- und Durchschnittssteuersätze der Einkommensteuer in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen in Prozent 1998 und 2005



Dass die Reform der Einkommensteuer insgesamt die Ungleichmäßigkeit der Einkommensverteilung vergrößert, wird auch durch statistische Untersuchungen bestätigt (vgl. Haan/Steiner 2004 und Wagenhals 2000). Die rot-grünen Steuerreformen haben damit den schon seit geraumer Zeit beobachtbaren Trend zu einer ungleicheren personellen Einkommensverteilung (vgl. Bundesregierung 2001 und 2005) verschärft.

Hinzu kommt noch, dass die Steuersenkungen wie in Abschnitt 4 erläutert wesentlich zu einer Verlängerung und Vertiefung der wirtschaftlichen Stagnation und damit auch zur stark ansteigenden Arbeitslosigkeit in Deutschland ge-



leistet haben. Arbeitslosigkeit erhöht das Armutsrisiko sehr stark und trägt damit zur Polarisierung der Einkommensverteilung bei. Auch die von der schwarz-roten Regierung zur Haushaltskonsolidierung für notwendig erachtete Erhöhung der Umsatzsteuer hat, trotz der teilweisen Kompensation durch die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, überproportional untere und mittlere Einkommen belastet (Bach 2006).

## 6. Ausblick: Kann die Steuersenkungswut überwunden werden?

Die beschriebenen gravierenden ökonomischen und sozialen Kosten der rot-grünen Steuerreformen lassen sich als Folge des fatalen Zusammenwirkens zweier hochproblematischer Grundtendenzen der deutschen Wirtschaftspolitik (mindestens) der letzten 15 Jahre begreifen: Einer Steuersenkungswut auf der einen und einer Haushaltskonsolidierungswut auf der anderen Seite. Die Steuersenkungswut hat dazu geführt, dass die rot-grüne Bundesregierung im Überschlag einer konjunkturellen Schönwetterphase drastische Senkungen bei der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durchsetzte, die die Steuerpolitik für viele Jahre im Voraus festlegten. Die Haushaltskonsolidierungswut führte dann dazu, dass die Finanzpolitik in der Stagnation von 2001 bis 2005 gegen die konjunktur- und steuerreformbedingten Steuerausfälle ansparte und so einen drastischen staatlichen Schrumpfungsprozess einleitete, der gleichzeitig noch die ökonomische Krise verschärfte. Nicht nur angesichts der gegenwärtigen tiefen Rezession (IMK 2008; Horn et al. 2009) stellt sich die Frage, ob die deutsche Finanzpolitik aus den negativen Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit gelernt hat oder ob möglicherweise eine Wiederholung droht. Einerseits scheint einiges gegen eine Wiederholung zu sprechen. Die Finanzpolitik geht aus der wesentlich besseren Ausgangsposition eines ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalts in den gegenwärtigen Abschwung, während im letzten Abschwung noch ein beträchtliches Defizit von 1,2% des BIP bestand (Truger/Vesper 2008). Zudem hat sie sich bisher nicht im gleichen Ausmaß wie im letzten Abschwung auf riesige Steuersenkungen in der Zukunft verpflichtet.<sup>4</sup> Darüber hinaus kann man feststellen, dass die SPD sich in den letzten Jahren – mit Ausnahme der Unternehmenssteuerreform – nicht mehr für Steuersenkungen ausgesprochen hat.

4 Allerdings existieren bereits erhebliche Belastungen durch die Steuersenkungen aus dem Konjunkturpaket II in Höhe von 6 Mrd. Euro jährlich und durch die geplante Absetzbarkeit der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge von der Einkommensteuer in Höhe von jährlich 8 Mrd. Euro. Hinzu kommen Risiken aus der Unternehmensteuerreform 2008, die wesentlich mehr als die veranschlagten 5 Mrd. Euro jährlich kosten könnte. Als problematisch könnte sich zudem die in den letzten Jahren forcierte Senkung der Beitragsätze zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 auf nur noch 2,8 % im Jahr 2009 erweisen. Bei dem zu erwartenden kräftigen Anstieg der Arbeitslosigkeit wird die Bundesagentur für Arbeit schnell wieder Defizite ausweisen, die dann das Risiko von (weiteren) Leistungseinschränkungen bergen.

Die sicherlich positivste und überraschendste Entwicklung scheint es bei der Heilung der Haushaltskonsolidierungswut gegeben zu haben. So haben in der letzten Zeit angesichts der Schärfe des zu erwartenden Abschwungs zahlreiche Stimmen ein aktives konjunkturpolitisches Eingreifen der (deutschen) Finanzpolitik – und damit höhere Defizite – gefordert, von denen man dies in der Vergangenheit niemals erwartet hätte. Die OECD (2008, S. 106) warnte zwar vor dauerhaften Ausgabensteigerungen, hielt jedoch ein schnelles, gezieltes und befristetes Konjunkturpaket für erwägenswert. Die EU-Kommission hatte bei der Präsentation ihrer Prognose für 2009 insbesondere Deutschland bereits dazu aufgerufen, die finanzpolitischen Spielräume zur Stabilisierung der Konjunktur zu nutzen, und anderen Staaten signalisiert, dass sie gegen eine vorübergehende Überschreitung der 3%-Grenze nicht vorgehen wird (EU-Kommission 2008b). Später hat sie sogar ein europaweit abgestimmtes Konjunkturpaket gefordert (EU-Kommission 2008c).

Fast noch erstaunlicher mutet an, dass mittlerweile selbst viele deutsche Ökonomen – sonst traditionell besonders von der Haushaltskonsolidierungswut befallen<sup>5</sup> – einen gewissen Handlungsbedarf einräumen. So haben auch die Forschungsinstitute – gestützt auf neuere Forschungsergebnisse aus dem anglo-amerikanischen Raum (vgl. Elmendorf/Furman 2008, CBO 2008 und IMF 2008, S. 159 ff.) – im letzten Herbstgutachten ihren prinzipiellen Widerstand aufgegeben und eine Palette von potenziell Konjunktur stützenden Maßnahmen aufgezeigt (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2008, S. 78 ff.). Völlig unerwartet hat sogar der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten explizit eine aktive fiskalpolitische Stimulierung der Konjunktur gefordert (SVR 2008, 193 ff.). Nach längerem Zögern, einem kosmetischen ersten Konjunkturpaket und dem untauglichen Versuch, ohnehin geplante Maßnahmen als konjunkturelle Stützungsaktion zu deklarieren, hat die Bundesregierung im Januar schließlich nach internationalem Drängen tatsächlich ein zweites Konjunkturpaket beschlossen, das bei aller Kritik an Timing und Struktur die Schärfe des Abschwungs in Deutschland spürbar dämpfen wird (Horn et al. 2009). Möglicherweise stehen Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik angesichts der Finanzmarktkrise und des offensichtlichen Versagens der neoliberalen Deregulierungspolitik sogar vor einem grundlegenden Paradigmenwechsel, der die regulierende und intervenierende Rolle des Staates wieder stärken wird (Horn 2008).

Andererseits gibt es gute Gründe, die eine Wiederholung sehr wahrscheinlich machen. Was die Steuersenkungswut angeht, so kann man fest damit rechnen, dass die Unionsparteien mit einem Steuersenkungskonzept in den Bundes-

5 Immerhin unterzeichneten im Jahr 2005 250 deutsche wirtschaftswissenschaftliche HochschullehrerInnen den so genannten Hamburger Appell, der konstatierte, jede Ausweitung der Staatsverschuldung könne nur Krisen verschärfend wirken.

tagswahlkampf ziehen werden. Die SPD wird sich dem Thema im Wahlkampf nur schwer verschließen können. Schon zuvor war es politisch unmöglich, Steuersenkungen als Teil des Konjunkturpaketes II auszuschließen. Teile der wissenschaftlichen Politikberatung preisen bereits die Vorteile von Einkommensteuersenkungen als konjunkturpolitische Maßnahme, obwohl ihre geringe konjunkturpolitische Effektivität in Fachkreisen weitgehend unbestritten ist (Döhrn/Kambeck/Schmidt 2008).

Was die Haushaltskonsolidierungswut angeht, so wird man abwarten müssen, ob es tatsächlich zu einem Umdenken gekommen ist, oder ob nicht gerade diejenigen, die gegenwärtig in unerwarteter Weise für Konjunkturpakete plädieren, schnell wieder umfallen, sobald das gesamtstaatliche Defizit sich der 3%-Marke zu nähern beginnt. Sehr pessimistisch muss stimmen, dass die Bundesregierung ihr Konjunkturpaket II mit Tilgungsaufgaben versehen will und mit der Verankerung einer so genannten Schuldenbremse im Grundgesetz gekoppelt hat. Eine solche Schuldenbremse würde den finanzpolitischen Spielraum in der Zukunft stark einengen und zudem die konjunkturpolitische Handlungsfähigkeit einschränken (Horn et al. 2008).

Es gibt also gute Gründe, Steuersenkungs- und Haushaltskonsolidierungswut als mittelfristig unabänderliche Konstanten der deutschen Wirtschaftspolitik anzusehen und schon für die nächsten Jahre eine Wiederholung ihres fatalen Zusammenwirkens zu befürchten.

## Literatur

- Arestis, P., Sawyer, M. (2003): Reinventing fiscal policy, in: *Journal of Post Keynesian Economics*, 26. Jg., S. 3-25.
- Bach, S. (2001): Die Unternehmensteuerreform, in: *Truger (2001)*, S. 47-94.
- Bach, S. (2006): Wie gerecht ist ein Ausbau der indirekten Besteuerung?, in: Truger, A. (Hrsg.): *Die Zukunft des deutschen Steuersystems*, Marburg, S. 115-165.
- Bach, S. et al. (2004): Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot, in: *DIW-Wochenbericht Nr. 16/2004*, S. 186-204.
- Blanchard, O. (2003): *Macroeconomics*, 3rd ed., London et al.
- BMF [Bundesministerium der Finanzen] (2000): *Steuerreform 2000*, Berlin.
- BMF (2000a): *Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung Oktober 2000*, Berlin.
- BMF (2003): *Steuerreform 2000 im Überblick. Stand Dezember 2003*, Berlin.
- BMF (2004): *Steuern runter. Deutschland rauf. Ihre Steuern 2004, Zahlen, Daten, Fakten*, Berlin.
- Bofinger, P. (2008): Das Jahrzehnt der Entstaatlichung, in: *WSI Mitteilungen* 7, S. 351-357.
- Bundesregierung (2001): *Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Berlin.
- Bundesregierung (2005): *Lebenslagen in Deutschland. Der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Berlin.
- CBO [Congressional Budget Office] (2008): *Options for responding to short term economic weakness*, Washington, D.C.
- Comeo, G. (2005): Steuern die Steuern Unternehmensentscheidungen?, in: Truger, A. (Hrsg.): *Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?* Marburg, S. 15-38.

- Döhrn, R., Kambeck, R., Schmidt, C.M. (2008): Senkt die Einkommensteuer jetzt! *RWI Positionen*, Nr. 28, 27. November 2008.
- Eicker-Wolf, K., Truger, A. (2006): Volles Risiko. Zur makroökonomischen Politik unter der großen Koalition, in: Beier, A., Eicker-Wolf, K., Körzell, S., Truger, A. (Hrsg.): *Investieren, sanieren, reformieren? Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der schwarz-roten Koalition*, Marburg, S. 13-60.
- Elmendorf, D.W., Furman, J. (2008): *If, when, how: A primer on fiscal stimulus*. The Brookings Institution, Washington, D.C.
- EU-Kommission (2008a): *Annual macro-economic database (Ameco)*, last update 23 October 2008, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/db\\_indicators8646\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/db_indicators8646_en.htm)
- (2008b): *Questions & Answers. Autumn Economic Forecast 2008*, 3 November, Brussels.
- (2008c): *Communication from the Commission to the European Council: A European Economic Recovery Plan*, COM (2008) 800 final, 26.November, Brüssel.
- Felderer, B., Homburg, S. (2003): *Makroökonomik und Neue Makroökonomik*, 8. Aufl. Berlin u.a.
- Haan, P., Steiner, V. (2004): *Distributional and Fiscal Effects of the German Tax Reform 2000. A Behavioural Microsimulation Analysis*, DIW-Discussion Paper No. 419, Berlin.
- Hein, E., Truger, A. (2007): Fiscal policy and macroeconomic performance in the Euro area: lessons for the future, in: Bibow, J., Terzi, A. (Hg.), *Euroland and the World Economy. Global Player or Global Drag?* Basingstoke (Palgrave Macmillan), 2007, 154-183.
- (2008): *Fiscal policy in the macroeconomic policy mix: A critique of the New Consensus Model and a comparison of macroeconomic policies in France, Germany, the UK and Sweden from a Post-Keynesian perspective*, IMK Working Paper, 3/2008, Düsseldorf.
- Hesse, H. (1998): *Theoretische Grundlagen der „Fiscal Policy“*, 2. Aufl., München.
- Horn, G. (2008): Keynesianismus in diesen Zeiten, in: Hagemann, H., Horn, G., Krupp, H.-J. (Hrsg.): *Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt*, Marburg, S. 185-210.
- Horn, G., Niechoj, T., Proano, C., Truger, A., Vesper, D., Zwiener, R. (2008): Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse? *IMK Report Nr. 29/2008*.
- Horn, G., Hohlfeld, P., Truger, A., Zwiener, R. (2009): Höheres Tempo erforderlich. Zu den Wirkungen des Konjunkturpaketes II, *IMK Policy Brief*, Januar 2009, Düsseldorf.
- IMF [International Monetary Fund] (2008): *World Economic Outlook. Financial Stress, Downturns and Recoveries*, October, Washington, D.C.
- IMK [Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung] (2008): Am Rande des Abgrunds. Prognose der wirtschaftlichen Lage 2009, *IMK Report, Nr. 35*, Dezember, Düsseldorf.
- Institute [Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute] (2000a): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2000, in: *DIW-Wochenbericht, 16-17/2000*, 67. Jg., S.223-266.
- (2000b): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2000, *DIW Wochenbericht 43/2000*, 67. Jg., S. 689-737.
- Krugman, P. (1994): *Peddling Prosperity, Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*, New York.
- OECD (2008): *OECD Economic Outlook No. 84*, November, Paris.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2008): *Deutschland am Rande einer Rezession*, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2008, Essen.
- Rosen, H.S. (1999): *Public Finance*, 5. Auflage, Boston u.a. Irwin/McGraw-Hill.
- Schatzenstaller, M. (2002): Steuergerechtigkeit für niemanden. Rot-grüne Steuerpolitik 1998 bis 2002, in: Eicker-Wolf et al. (Hrsg.): *„Deutschland auf den Weg gebracht.“ Rot-grüne Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Marburg, S. 47-85.
- Seidel, B. (2001): Die Einkommensteuerreform, in: *Truger (2001)*, S. 21-46.
- SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2000): *Jahresgutachten 2000/1, Chancen auf einen höheren Wachstumspfad*, Stuttgart.
- SVR (2001): *Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/2002*, Stuttgart.

- SVR (2003): *Jahresgutachten 2003/4, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren*, Stuttgart.
- SVR (2008): *Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/2009*, Wiesbaden.
- Truger, A. (1999): Steuerpolitik, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit – Eine kritische Bestandsaufnahme, in: *WSI Mitteilungen 12/1999*, S. 851-861.
- (Hrsg.) (2001): *Rot-grüne Steuerreformen – eine Zwischenbilanz*, Marburg.
- (2004a): Verteilungs- und beschäftigungspolitische Risiken aktueller Steuerreformkonzepte. Eine Analyse mit Steuerbelastungsvergleichen für konkrete Haushaltstypen, *WSI-Diskussionspapier Nr. 120*, Düsseldorf.
- (2004b): Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein, E., Heise, A., Truger, A. (Hrsg.) *Finanzpolitik in der Kontroverse*, Marburg.
- (2005): Das Kirchhof-Konzept zwischen Wunsch und Wirklichkeit, *IMK Policy Brief*, September, Düsseldorf.
- Truger, A., Eicker-Wolf, K., Blumtritt, M. (2007): Auswirkungen der (Wieder-)Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen, Gutachten des IMK im Auftrag der Partei DIE LINKE, Landesverband Hessen, *IMK Studies, 07/2007*, Düsseldorf.
- Truger, A., Vesper, D. (2008): Öffentliche Haushalte 2008/2009: Spielräume für ein Konjunkturpaket unzureichend genutzt, *IMK Report Nr. 33*, November, Düsseldorf.
- Vesper, D. (2008): Vom Versuch der Rückwärtsrolle des Staates: Verteilungspolitische Aspekte der Finanzpolitik im Konjunkturverlauf. in: *WSI-Mitteilungen*, Heft 8, S. 447 ff.
- Wagenhals, G. (2000): Incentive and Redistribution Effects of the German Tax Reform 2000, in: *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, Mohr Siebeck, Tübingen, vol. 57(3), S. 316-332.

Astrid Kraus

## Unternehmensbesteuerung – gibt es nationalstaatliche Handlungsspielräume?

Die Probleme der Besteuerung von Unternehmen fangen bereits mit der Unschärfe des Begriffs an. Mit einem Unternehmen kann im allgemeinen Sprachgebrauch der Kiosk um die Ecke genauso wie ein Weltkonzern wie Siemens gemeint sein. Beide stellen das Steuerrecht vor Herausforderungen, mit deren Abhandlungen Regale gefüllt werden können. Dieser Beitrag kann und will nicht alle Probleme aufzeigen und schon gar nicht lösen, sondern konzentriert sich ausschließlich auf die Besteuerung global agierender Konzerne<sup>1</sup> im nationalen und internationalen Kontext<sup>2</sup>. Nach der Erörterung der Probleme der Unternehmensbesteuerung auf diesen beiden Ebenen werden Lösungsansätze einer effektiven und angemessenen Unternehmensbesteuerung unter Beachtung des Steuerwettbewerbs aufgezeigt.

Vor der Diskussion der Reibungspunkte zwischen nationalstaatlicher Besteuerung und globalen unternehmerischen Engagements ist es sinnvoll, die Rechtfertigung der Besteuerung von Unternehmen grundsätzlich zu klären.

### Warum Unternehmen besteuern?

Die Steuererhebung muss als hoheitlicher Eingriffsakt im Einklang mit der Verfassung stehen, explizit darf sie den Gleichheitsgrundsatz nicht verletzen. Daraus leitet sich erstens der Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ab, wonach die Höhe der Besteuerung nach den individuellen ökonomischen Möglichkeiten zu bemessen ist. Zweitens gebietet der Gleichheitsgrundsatz nach herrschender Meinung eine gleiche Besteuerung unternehmerischer Betätigung unabhängig von der Rechtsform (vgl. Tipke 2003).

Rechtfertigung und Form der Steuererhebung auf Gewinne von Kapitalgesellschaften sind umstritten. In der Finanzwissenschaft wurde diskutiert, inwieweit Unternehmen als solche eigenständig leistungsfähig sein können, da das Leistungsfähigkeitsprinzip auf Menschen, nicht aber auf abstrakte Rechtspersonen

- 1 In der Regel sind globale Konzerne Kapitalgesellschaften, entsprechend einer deutschen AG oder GmbH. Neben der Körperschaftsteuer zählt auch die Gewerbesteuer zu den Ertragsteuern. Die Diskussion der spezifischen Probleme der Gewerbesteuer würde den Rahmen des Beitrags bei weitem sprengen.
- 2 Zu den grundsätzlichen Problemen der Steuererhebung vgl. den Beitrag von Himpele/Recht in diesem Heft.

PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 154, 39. Jg., 2009, Nr. 1, 47-63

## DAS ARGUMENT

ZEITSCHRIFT FÜR PHILOSOPHIE  
UND SOZIALWISSENSCHAFTEN

### 278 Kapitalismus in Krise / Krimis als Medium der Politik des Kulturellen

W.F.HAUG: Die Krise denken

E.ALTVATER: Die Finanzkrise – mehr als ein Weltmarktungewitter

I.SOLTY: Barack Obama – ein neuer Clinton oder ein neuer Roosevelt?

P.JEHLE: Kriminelle Verhältnisse

Ch.LEHMANN: Doch die Idylle trägt. Über Regionalkrimis

P.U.HOHENDAHL: Gesetz und Gerechtigkeit – Sara Paretsky

E.LAUDAN u. F.HAUG: Ariadne Krimis und die Politik des Kulturellen

S.HOWALD: Einfühlen und Aufschneiden. Über Profiler und Gerichtsmedizinerinnen

Th.WEBER: Samuel Kascher und Richter Lexer

A.SHOWSTACK SASSOON: Gramsci und das Geheimnis von Father Brown

### 277 Zur Kritik der Kulturwissenschaften

S.HALL: »Jeder muss ein bisschen aussehen wie ein Amerikaner.« Ein Interview

L.MUSNER: Wege aus dem Elfenbeinturm. Zur gesellschaftlichen Relevanz der Kulturwissenschaften

Th.BARFUSS, J.KOIVISTO, I.LANGEMEYER: Schlüsselübergabe bei den Cultural Studies: Von Raymond Williams' »Keywords« zu einem »Revised Vocabulary of Culture and Society«

P.LEISTYNA: Kulturwissenschaft als kapitalismuskritische Theorie erneuern. Wider den neoliberalen Angriff auf die Öffentlichkeit

M.E.CEVASCO: Zu jedem Fortschritt ein Rückschritt: Globale Kultur aus brasilianischer Sicht

Außerdem:

E.BALBAR: Zu Georges Labicas Theorie der Gewalt

Einzelheft 11 €; Jahresabo (6 Hefte) 52,50 € zzgl. Versand; ermäßigt 39 € zzgl. Versand

ARGUMENT-Versand, Reichenberger Str. 150  
10999 Berlin, versand-argument@t-online.de  
Tel.: +49-(0)30-6113983, Fax: +49-(0)30-6114270

Redaktion: DAS ARGUMENT, c/o Else Bechthold  
Glashüttenstr. 28, 20357 Hamburg  
Tel.: +49-(0)40-40180016, argument@inkrit.org