

„Steuersenkungen finanzieren sich selbst“

Mythos

Befürworter von Steuersenkungen argumentieren oft mit deren vermeintlich belebender Wirkung auf die Wirtschaft. Dabei wird in der Regel behauptet, von Steuersenkungen gingen so starke Wachstumsimpulse aus, dass sich die öffentlichen Einnahmen trotz niedrigerer Steuern nicht verringern würden.

Das heißt, durch ihre positiven Anreizwirkungen würden sich Steuersenkungen selbst finanzieren. Doch obwohl Steuersenkungen möglicherweise Anpassungsreaktionen der Besteuerten hervorrufen, sind deren empirisch belegbare Ausmaße weit davon entfernt, die steuerbedingten Einnahmeverluste zu kompensieren.

„Soll sich Leistung wieder stärker lohnen, muss dem Bürger daher mehr von seinem Lohn bleiben. Niedrigere Sätze sind auch für den Staat von Vorteil: Nimmt die Wirtschaftskraft zu, steigen auch die Steuereinnahmen.“¹

„Haushaltskonsolidierung und das gleichzeitige Versprechen von Steuersenkungen halte ich für [...] sinnvoll, da nur mit einer Entlastung der Leistungsträger wieder Wachstum erreicht wird; eine der zentralen Voraussetzungen für eine Haushaltssanierung durch Einnahmedynamik.“²

„FDP: Steuerreform finanziert sich von allein“³

„Anfang dieses Jahrzehnts wurde die Einkommensteuer gesenkt - trotz Budgetdefizit. Und wer hat am Ende davon profitiert? Nicht nur die Menschen, sondern auch die Finanzminister.“⁴

Sprudelnde Staatseinnahmen durch Steuersenkungen? Was beim ersten Eindruck wie ein unglaubliches Versprechen klingt, wird auch bei näherem Hinsehen nicht überzeugender. Dennoch geistert diese Behauptung immer wieder durch die Presse. Welche Argumente liegen ihr zugrunde?

Generell können Steuereinnahmen dadurch sinken, dass der Steuersatz reduziert wird, aber auch dadurch, dass die zu versteuernden Einkommen (d. h. die Steuerbasis)

schrumpfen. In Diskussionen um die optimale Höhe der Steuern werden häufig mögliche Ausweichreaktionen seitens der Besteuerten problematisiert. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass SteuerzahlerInnen, die ihre Steuerlast als zu hoch empfinden, ihre wirtschaftliche Aktivität reduzieren, um dann ein niedrigeres Einkommen zu einem niedrigeren Steuersatz zu versteuern, in ein anderes Land auswandern oder durch verschiedenste legale oder illegale Steueroptimierungstricks ihr zu ver-

¹ Institut der Deutschen Wirtschaft, abgerufen am 18.09.2013.

² Norbert Walter, ehem. Chefvolkswirt Deutsche Bank, in der Börsen-Zeitung vom 29.09.09.

³ Tagesspiegel vom 31.07.2011.

⁴ Horst Seehofer in der Welt am Sonntag vom 19.10.2009.

steuerndes Einkommen reduzieren. Je höher die Steuer und das betreffende Einkommen, desto mehr lohnt es sich, zusätzliche Anstrengungen zu ihrer Vermeidung zu unternehmen.

Daher wird im Umkehrschluss angenommen, niedrigere Steuern würden die Arbeits- und Investitionsanreize erhöhen, Steuerflüchtige aus dem Ausland anlocken und generell die Motivation für Steuervermeidungsaktivitäten verringern. Da für die Berechnung der staatlichen Einnahmen auch die Summe der zu versteuernden Einkommen relevant ist, müssen potenzielle Ausweichreaktionen der Besteuernden bei der Wahl des Steuersatzes mitbedacht werden. Diese Überlegung wird manchmal mit Hilfe der sogenannten Laffer-Kurve illustriert.

Die Laffer-Kurve

Die Laffer-Kurve (siehe Abbildung 1) stellt einen möglichen Zusammenhang zwischen der Höhe des Steuersatzes und den daraus resultierenden Steuereinnahmen dar. Sie basiert auf der Annahme, dass mit steigenden Steuersätzen die Ausweichreaktionen zunehmen und sich daher die Steuerbasis verringert. Ausgehend von einem Steuersatz von Null, bei dem keine Einnahmen erzielt werden, kann durch eine Steuersatzerhöhung das Steueraufkommen vermehrt werden.

Wegen der zunehmenden Ausweichreaktionen werden die durch Steuererhöhungen erzielbaren Einnahmewachse aber immer geringer, bis sie schließlich negativ werden. Das heißt, ab einem bestimmten Punkt können zwar die Steuersätze weiter erhöht werden, aber das Steueraufkommen beginnt zu sinken und erreicht schließlich Null bei einem Steuersatz von 100 Prozent. Würde die Steuer 100 Prozent des Einkommens betragen, würde, überspitzt formuliert, der Laffer-Kurve zufolge niemand mehr arbeiten.

Der genaue Verlauf der Laffer-Kurve ist umstritten und auch, ob ein kurvenartiger Zusammenhang überhaupt existiert. Aber es wird häufig versucht, empirisch zu bestimmen, wie das Steueraufkommen auf eine Veränderung des Steuersatzes reagiert, um damit zu identifizieren, wo auf der Laffer-Kurve sich das Steuersystem befindet.

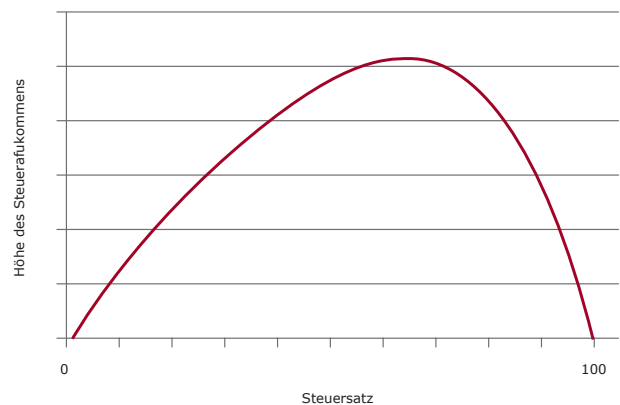


Abbildung 1 Die Laffer-Kurve

Auf welcher Seite der Laffer-Kurve befinden wir uns?

Es ist unbestritten, dass Steuern das Verhalten der Besteuernden beeinflussen können und dass höhere Steuern tendenziell auch die Kosten erhöhen, die sie in Kauf nehmen, um Steuern zu sparen. Die entscheidende Frage ist aber: in welchen Größenordnungen spielen sich diese Verhaltensanpassungen ab und sind sie tatsächlich so stark, dass sie den direkten Aufkommensverlust infolge einer Steuersatzsenkung ausgleichen können? Leider sind die Auswirkungen von Steuersenkungen auf das Steueraufkommen nicht ohne Weiteres an den Daten ablesbar, da die Steuereinnahmen nicht nur von der Steuerpolitik, sondern auch von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung abhängen.

Werden keine Änderungen des Steuersystems vorgenommen, steigen bei einer über konjunkturelle Schwankungen hinweg wachsenden Wirtschaft auch die Steuereinnahmen (siehe [Mythos 11](#): „Beim deutschen Fiskus jagt ein Steuerrekord den nächsten“). Das heißt, auch nach einer Steuersenkung können die Einnahmen weiter steigen, wenn auch weniger stark als sie sonst gestiegen wären. In einer Wirtschaftskrise können wiederum die Einnahmen einbrechen, selbst wenn die Steuern erhöht werden.

Einbruch der Einnahmen nach Unternehmenssteuerreform

In den letzten 20 Jahren wurden die Unternehmen steuerlich stark entlastet. Bei den ab 2001 wirksamen Steuererleichterungen für Kapitalgesellschaften rechnete das BMF mit Einnahmeverlusten von 10,5 Mrd. Euro allein im selben Jahr und für die Körperschaftsteuerreform 2008 wurden im ersten Jahr 5 Mrd. veranschlagt (BMF 2013a). Diese Steuersenkungen rissen Löcher ins öffentliche Budget, die sich jedoch in den Folgejahren scheinbar verringerten, da die Wirtschaft und die zu versteuernden Gewinne wuchsen. Das heißt aber nicht, dass sich die Steuersenkungen „selbst finanzierten“, da die Einnahmen ohne Steuersenkungen deutlich höher ausgefallen wären. Die Abbildung zeigt, dass in den Jahren 2001 bis 2005 nach der großen Unternehmenssteuerreform 2001 erhebliche Einnahmeverluste verzeichnet wurden. Obwohl die Gewinne der Unternehmen weiter stiegen, brach das Aufkommen aus der Besteuerung der Unternehmensüberschüsse deutlich ein.

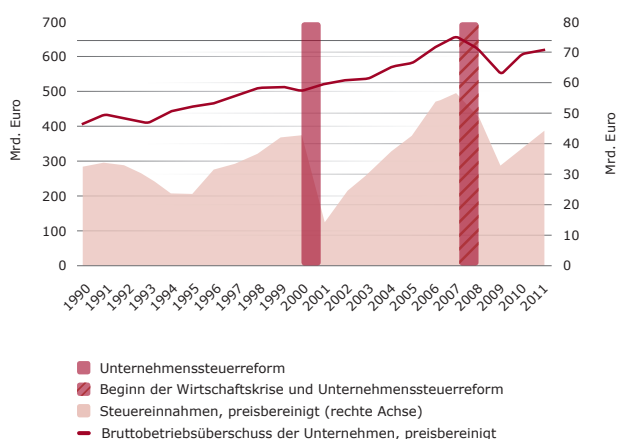


Abbildung 2 Steueraufkommen und Gewinnentwicklung nach der Steuerreform 2001. (Quellen: OECD (2014), BMF (2013))

Der Wirtschaftsboom vor der Krise spülte dann zwar wieder Geld in die öffentlichen Kassen. Es hätte jedoch wesentlich mehr sein können, wenn die Steuersätze nicht so stark gesenkt worden wären.

Dies legt auch eine Reihe internationaler finanzwissenschaftlicher Studien nahe, die sich gezielt mit den Effekten von Steuersenkungen beschäftigen. Diese bestätigen, dass Steuersenkungen in der Regel mit Aufkommensverlusten einhergehen. Werden zusätzliche Einflussfaktoren, wie z. B. die Absatzerwartungen der Unternehmen oder die Arbeitskosten mit berücksichtigt, zeigt sich, dass die Steuersenkung der Körperschaftsteuer zwar die zu versteuernden Gewinne erhöhen kann, dieser Effekt aber weit davon entfernt ist, die entstandenen Einnahmeverluste auszugleichen. Je nach Studie könnten im besten Fall 86 Prozent der Einnahmeverluste kompensiert werden, im schlechtesten Fall wären es 20 Prozent.⁶

Für Deutschland liefern die FinanzwissenschaftlerInnen Dwenger und Steiner (2008) einen Schätzwert von 48 Prozent (2008). Eine 10 Mrd. Euro schwere Steuervergünstigung würde den Staat also trotz positiver Anzeigeneffekte für die Unternehmen noch 5,2 Mrd. Euro kosten. Dementsprechend, hätte der öffentliche Haushalt deutlich mehr von der günstigen Gewinnentwicklung der Unternehmen profitieren können.

Stagnierende Einnahmen bei der persönlichen Einkommensteuer

In verschiedenen Reformen wurden in den Jahren 1990, 1994, 2000/2001 und 2004 die Spitzen- und Eingangsteuersätze gesenkt, eine Tarifdeckelung für Gewerbeinkünfte eingeführt und die Steuerfreibeträge erhöht. Gleichzeitig stagnierten die realen Einnahmen seit 1992 (siehe Abbildung 3) obwohl die Wirtschaft weiter wuchs. Dementsprechend gingen auch die Einnahmen aus der Einkommensteuer in Prozent der Gesamteinnahmen deutlich zurück: von 29,5 Prozent im Jahr 1989 auf 24,7 im Jahr 2011.

⁶ Für die USA finden z. B. Gruber und Rau (2007), dass infolge einer einprozentigen Senkung der Körperschaftsteuer die zu versteuernden Gewinne nur um 0,2 Prozent steigen. Riedl und Rocha-Akis (2012) schätzen den Effekt von Senkungen der Unternehmenssteuer auf die zu versteuernden Unternehmensgewinne in 17 OECD-Ländern für die Jahre 1982 bis 2005. Ihren Ergebnissen zufolge würde eine einprozentige Senkung der Körperschaftsteuer die Steuerbasis um 0,69 bis 0,86 Prozent erhöhen.

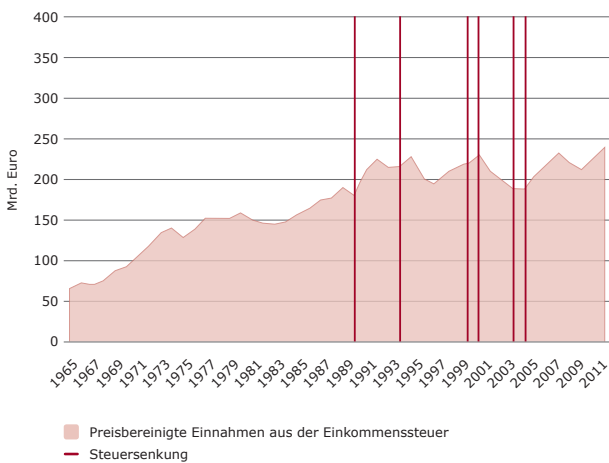


Abbildung 3 Persönliche Einkommensteuer – Steuersenkungen und Aufkommen.
(Quellen: OECD (2014), BMF (2013), Härtel (2000), Truger (2009))

Diese Beobachtung deckt sich mit den Ergebnissen finanzwissenschaftlicher Studien zu den Effekten von Einkommensteuersenkungen auf die öffentlichen Einnahmen. Um die Folgen möglicher Refoptionen auszuloten, schätzte beispielsweise das Haushaltsbüro des U.S.-Kongresses (Congressional Budget Office) 2005, dass eine Senkung der persönlichen Einkommensteuersätze um 10 Prozent deutliche Einkommensverluste mit sich bringen würde.

FAKT 1

Effekte von Steuersenkungen auf die jeweilige Steuerbasis sind gering und können den mit der Senkung verbundenen Aufkommensverlust keinesfalls kompensieren ■

Die von der Steuer ausgehenden positiven Wachstumseffekte würden die staatlichen Einnahmeverluste innerhalb von fünf bis zehn Jahren nur zu 1 bis 32 Prozent kompensieren. Das bedeutet, dass noch immer mindestens 68 Prozent des direkten Aufkommensverlustes wirksam werden.

Für Deutschland schätzen Gottfried und Witczak (2009), dass 75 bis 35 Prozent der Aufkommensverluste kompensiert werden könnten.

Ohne die verschiedenen Erleichterungen bei der Einkommensteuer wären die Einnahmen seit 1992 also gestiegen, anstatt seit 20 Jahren um die 220 Mrd. Euro herumschwanken.

Positive Effekte auf andere Steuerarten?

Die Laffer-Kurve und die genannten Studien beziehen sich auf die Reaktion der direkt von einer Steuersatzänderung betroffenen Einkommen. Darüber hinaus werden zum Teil aber auch zusätzliche positive Effekte auf andere Steuerarten mit ins Feld geführt, die die Einnahmeverluste infolge einer Steuersenkung kompensieren sollen.

FAKT 2

Zusätzliche Wachstums-Effekte auf andere Steuerarten sind empirisch nicht nachweisbar und höchst ungewiss ■

Ein typisches Argument ist, die Unternehmen würden infolge der Körperschaftsteuersenkung mehr investieren und dadurch neue Arbeitsplätze schaffen. So könnte der Staat möglicherweise zusätzliche Einnahmen bei der Einkommensteuer verbuchen und gleichzeitig bei den Transferleistungen sparen. Tatsächlich gibt es aber wenig empirische Belege für einen positiven Effekt von Steuersenkungen auf die Gesamtinvestitionen.⁷ Zwar wird bei multinationalen Unternehmen häufiger festgestellt, dass Steuersenkungen einen Einfluss auf die Ein-

⁷ Für deutsche Firmen in den Jahren 1980 bis 2000 findet Ramb (2007) Hinweise darauf, dass eine Steuersenkung um 1% die Investitionsneigung der Firmen langfristig um 0,1 bis 0,2 Prozent erhöht. Demgegenüber finden Reinhard und Li (2011) keine Hinweise darauf, dass die Unternehmensteuerreform in Deutschland im Jahr 2000 die Investitionstätigkeit der Unternehmen gesteigert hat. Internationale Studien konstatieren häufig positive Effekte von relativ niedrigeren Steuern auf die Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen (de Mooij und Ederveen 2009). Allerdings sind diese Studien mit Vorsicht zu betrachten, da beispielsweise Ergebnisse für die besonders flexiblen Strukturen multinationaler Unternehmen nicht repräsentativ für die Gesamtheit der Unternehmen sind.

kommensströme haben (siehe Heckemeyer und Overesch 2013). Diese sind aber erstens nicht repräsentativ für alle Unternehmen. Zweitens bedeutet das auch nicht, dass diese Einkommensströme mit zusätzlichen Realinvestitionen einhergehen. Steigen nach einer Steuersenkung die zu versteuernden Unternehmenseinkommen an einem bestimmten Standort, kann das gerade bei multinationalen Konzernen auch Ergebnis aggressiver Steuergestaltung sein. So können durch die buchmäßige Verlagerung von Gewinnen in Länder mit relativ niedriger Besteuerung Steuern gespart werden, ohne tatsächlich die Wertschöpfung zu verlagern und dabei neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Insgesamt ist der tatsächliche Effekt von Unternehmenssteuersenkungen auf die Arbeitsnachfrage in Deutschland empirisch wenig erforscht (Bach et al. 2008). Unterstellte positive Auswirkungen auf die Arbeitsnachfrage sind daher reine Spekulation.

Steuersenkungen gehen stets mit Aufkommensverlusten einher

Die Ergebnisse machen deutlich, dass Steuersenkungen sowohl bei der persönlichen Einkommensteuer als auch bei der Körperschaftsteuer mit Einnahmeverlusten verbunden sind. Auch wenn aufgrund einer positiven Reaktion der Steuerbasis Verluste teilweise kompensiert werden, ist dieser Effekt zu schwach, um Einnahmeverluste annähernd auszugleichen. Sich auf darüber hinaus gehende positive Effekte bei anderen Steuerarten zu berufen, ist äußerst fragwürdig, da das Ausmaß realer Verhaltensanpassungen schwer von reinen Steuergestaltungsaktivitäten unterschieden werden kann.

Die Steuersenkungen der letzten Jahrzehnte haben die Staatseinnahmen langfristig geschwächt. Davon zeugt nicht zuletzt der öffentliche Investitionsstau, der sich trotz guter Wirtschaftslage an maroden Schulgebäuden, Schließungen von öffentlichen Einrichtungen und auch bei der direkt die Privatwirtschaft stärkenden Infrastruktur wie den Verkehrs- und Energienetzen bemerkbar macht.

Sobald die im europäischen Vergleich noch relativ gute konjunkturelle Entwicklung nachlässt, kann sich der bisherige Einnahmeverzicht wieder schmerzhaft bemerkbar machen.

Bemerkenswert ist außerdem, dass der Anteil der Umsatzsteuer an den Gesamteinnahmen infolge der dreimaligen Erhöhung der Umsatzsteuer (1993, 1998, 2007) deutlich gestiegen ist. Dies deutet daraufhin, dass anstatt der „sich selbst finanzierenden“ Steuersenkungen eher eine Umschichtung der Steuerlast stattgefunden hat, die GeringverdienerInnen relativ stärker belastet hat.

Die Vorstellung, Steuersenkungen würden sich selbst finanzieren, basiert auf einem Mythos, der einer empirischen Überprüfung nicht standhält und somit für aktuelle Fragen der Steuerpolitik keine relevante Entscheidungsgrundlage bietet. Wer mit Steuergeschenken die Wirtschaft ankurbeln will, muss also nach wie vor berücksichtigen, dass dadurch Einnahmeverluste entstehen. In Zeiten der Schuldenbremse bedeuten geringere öffentliche Einnahmen entweder weniger öffentliche Investitionen oder Steuererhöhungen an anderer Stelle, die die vermeintlichen Wachstumsimpulse konterkarieren ■

FAKT 3

Durch Einnahmeverluste erzwungene Ausgabenkürzungen hemmen die erhofften Wachstumsimpulse von Steuersenkungen ■

Quellen

- Bach, S., H. Buslei, N. Dwenger et al. (2008): Verbesserung der steuerstatistischen Informationssysteme zur Folgenabschätzung und Evaluierung steuerpolitischer Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung. DIW Politikberatung kompakt 43.
- Bundesministerium der Finanzen (2013a): Übersicht über die Steuerrechtsänderungen seit 1964.
- Bundesministerium der Finanzen (2013b): Übersichten zur Einkommensteuer – Tarifbelastung von 1958 bis 2014.
- Congressional Budget Office (2005): Analyzing the Economic and Budgetary Effects of a 10 Percent Cut in Income Tax Rates. Economic and Budget Issue Brief.
- de Mooij, R, S. Ederveen (2009): Corporate Tax Elasticities: A Reader's Guide to Empirical Findings. Oxford Review of Economic Policy 4 (2008), S. 680-697.
- Dwenger, N., V. Steiner (2008): Effective Profit Taxation and the Elasticity of the Corporate Income Tax Base: Evidence from German Corporate Tax Return Data. DIW Discussion Paper 829.
- Gottfried, P., D. Witczak (2009): The Responses of Taxable Income Induced by Tax Cuts – Empirical Evidence from the German Taxpayer Panel. IAW Diskussionspapier 159.
- Gruber, J., J. Rauh (2005): How Elastic is the Corporate Income Tax Base? Presented at "Taxing Corporate Income in the 21st Century," 5.-6. Mai 2005.
- Härtel, H. (2000): Der Entwurf des Steuersenkungsgesetzes ist verbesserungsbedürftig. Wirtschaftsdienst 2000/IV.
- Heckemeyer, J., M. Overesch (2013): Multinationals' Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels. ZEW Discussion Paper No. 13-045.
- Krugman, P. (1994): Peddling Prosperity. Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations. W. W. Norton & Company.
- OECD (2013): OECD Tax Revenue Statistics.
- Ramb, F. (2007): Corporate marginal tax rate, tax loss carryforwards and investment functions – empirical analysis using a large German panel data set. Deutsche Bundesbank Discussion Paper Series 1: Economic Studies No 21/2007.
- Reinhard, L., S. Li (2011): The influence of taxes on corporate financing and investment decisions against the background of the German tax reforms. European Journal of Finance 12 (78), S. 171-737.
- Riedl, A., S. Rocha-Akis (2012): How elastic are national corporate income tax bases in OECD countries? The role of domestic and foreign tax rates. Canadian Journal of Economics 45(2), S. 632-671.
- Spengel, C. et al. (2012): Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology. Project for the EU Commission TAXUD/2008/CC/099.
- Truger, A. (2009): Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen. Das Beispiel der rot-grünen Steuerreformen. Prokla 154 (39), S. 27-46.

Autoren

Dieser Mythos wurde widerlegt von Sarah Godar und Dr. Carsten Sieling. Carsten Sieling ist Diplom-Ökonom und 1995 in die Bremische Bürgerschaft gewählt worden. Dort war er von 2005 bis zur Bundestagswahl 2009 Vorsitzender der SPD-Fraktion. Seit 2009 ist er Mitglied des Deutschen Bundestages und dort Mitglied des Finanzausschusses. Er ist Mitglied im SPD-Parteivorstand und seit 2014 Sprecher der Parlamentarischen Linken in der SPD-Bundestagsfraktion.

Sarah Godar hat an der Universität Potsdam Volkswirtschaftslehre und Soziologie studiert. Derzeit studiert sie im Master-Studiengang International Economics an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

