

Achim Truger  
Helena Vitt

# ***Konjunkturstützung durch expansive Finanzpolitik sinnvoll und bereits angelegt***

(korrigierte) Schriftliche Stellungnahme

für die Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie und Landesplanung zum Antrag der Fraktion der SPD im Landtag NRW

Mehr Geld in der Tasche der Beschäftigten, Familien, Rentnerinnen und Rentnern - Gerechte Sozialpolitik ist gute Wirtschaftspolitik

NRW-Landtagsdrucksache 17/6590

# **Konjunkturstützung durch expansive Finanzpolitik sinnvoll und bereits angelegt**

(korrigierte) Schriftliche Stellungnahme

**für die Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie und Landesplanung  
zum Antrag der Fraktion der SPD im Landtag NRW**

**Mehr Geld in der Tasche der Beschäftigten, Familien, Rentnerinnen und Rentnern  
- Gerechte Sozialpolitik ist gute Wirtschaftspolitik**

**NRW-Landtagsdrucksache 17/6590**

von

**Prof. Dr. Achim Truger**

Professur für Staatstätigkeit und Staatsfinanzen

Institut für Sozioökonomie

Universität Duisburg-Essen,

Mitglied des Sachverständigenrates

zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

und

**Helena Vitt, M.Sc.**

Institut für Sozioökonomie

Universität Duisburg-Essen,

## **A. Einleitung**

Im Antrag wird erstens vor dem Hintergrund der gegenwärtigen konjunkturellen Abschwächung die Bedeutung einiger expansiver finanz- und sozialpolitischer Maßnahmen für die Stabilisierung der Konjunktur und für Wachstum und Beschäftigung herausgestellt. Zweitens wird die Landesregierung zu bestimmten landespolitischen Maßnahmen oder zur Unterstützung von Maßnahmen auf der Bundesebene aufgefordert. Drittens wird von bestimmten Maßnahmen, insbesondere der vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlages und der Senkung von Unternehmenssteuern abgeraten. Im Folgenden wird auf die drei genannten Punkte jeweils kurz eingegangen.

## **B. Zur Konjunkturlage und konjunkturellen Ausrichtung der Finanzpolitik**

Die Konjunkturaussichten im Herbst 2019 haben sich gegenüber den Prognosen vom Vorjahr und vom Frühjahr erheblich eingetrübt. Der SVR (2019) erwartet für 2019 lediglich ein Wachstum des realen BIP von 0,5% und von 0,9% im Jahr 2020 (0,5% arbeitstäglich bereinigt). Die kräftige Eintrübung betrifft vor allem die Industrie, die sich bereits in der Rezession befindet. Bislang ist die Konjunktur insbesondere im Baubereich und im Dienstleistungsbereich noch intakt, und eine deutliche Beeinträchtigung des Arbeitsmarktes wird nicht erwartet. Daher ist bislang davon auszugehen, dass es im Laufe des Jahres 2020 zu einer allmählichen Erholung kommt und die

deutsche Wirtschaft nicht in eine breite und tiefe Rezession stürzen wird. Gleichwohl sind die Abwärtsrisiken hoch.

In dieser Situation kommt der Ausrichtung der Finanzpolitik eine wichtige Bedeutung für die Konjunkturstabilisierung zu. Wie im Antrag herausgestellt, ist die Finanzpolitik 2019 und 2020 expansiv ausgerichtet. Der SVR (2019) erwartet in Übereinstimmung mit der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2019) einen deutlich positiven fiskalischen Impuls von etwa 22 Mrd. Euro oder 0,6% des BIP (2019) und knapp 18 Mrd. Euro oder 0,5% des BIP (2020). Je nach Höhe des Fiskalmultiplikators (vgl. Gechert 2015) übersetzen sich solche Impulse in stärkerem oder schwächerem Umfang auf das tatsächliche BIP. Die im Antrag genannten Maßnahmen bei Kindergeld, Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen tragen hierzu in erheblichem Maße bei (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2019: 43).

### **C. Bewertung der geforderten Maßnahmen nach ihren konjunkturellen/ gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen**

Der Antrag stellt vor allem auf die nachfrageseitigen Wirkungen der diskutierten Maßnahmen auf Wachstum und Beschäftigung über eine Anregung des privaten Konsums ab. Dabei gilt tendenziell eine Zielharmonie zwischen Effizienz und Verteilung: Je stärker die geforderten Erhöhungen von Transferleistungen bzw. Steuersenkungen oder Steuererleichterungen auf die unteren Einkommensdezile konzentriert sind, desto stärker wird die Wirkung auf den privaten Konsum ausfallen, weil in unteren Einkommensklassen die Konsumneigung am höchsten ist und zusätzliches Einkommen damit in einem vergleichsweise hohen Maße in höheren Konsum fließt. Umgekehrt sind Steuersenkungen bzw. Steuererleichterungen, die den höheren Einkommensdezilen mit geringerer Konsumneigung zugutekommen, relativ weniger effektiv, da ein größerer Teil des Einkommengewinns nicht konsumiert wird, sondern in die Ersparnis fließt.

Ebenfalls zu berücksichtigen sind angebotsseitige Wirkungen auf Arbeits- und Investitionsanreize, bei denen es zu einem mehr oder weniger großen Zielkonflikt zwischen Effizienz und Verteilung kommen kann. Falls dies der Fall ist und die negativen Angebotseffekte die positiven Nachfrageeffekte überwiegen, muss die Politik eine Abwägung zwischen den Wachstumswirkungen auf der einen und den Verteilungswirkungen auf der anderen Seite treffen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass sich die Disparität in der Nettoeinkommensverteilung seit Ende der 1990er Jahre erheblich erhöht hat und es zudem zu einer deutlichen Verschiebung der Steuerlast von oben nach unten gekommen ist (vgl. SVR 2019, Ziff. und Bach et al. 2016).

Falls ein spezieller Einsatz finanzpolitischer Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung angestrebt wird, sollten die Maßnahmen grundsätzlich rechtzeitig, zielgenau und befristet sein (vgl. SVR 2008 Ziffer 417). Da die hier diskutierten, sozial- oder verteilungspolitisch begründeten Maßnahmen eigentlich alle dauerhaft angelegt sind, wäre zumindest zu fordern, dass sie rechtzeitig und zielgenau, also möglichst effektiv sein sollten, wobei zu berücksichtigen ist, dass der Verzicht auf eine Befristung zu einer strukturellen Belastung der öffentlichen Haushalte führen kann, der in Konflikt zur Schuldenbremse steht. Speziell für Zwecke der Konjunkturstabilisierung könnten unabhängig von den hier diskutierten unbefristeten, zeitlich befristete Maßnahmen zum Einsatz

kommen, wie etwa die befristete Einführung der degressiven Abschreibung, ein Kinderbonus oder befristete Abschläge von der Einkommensteuer (vgl. Schnabel/Truger 2019).

- **Einführung einer staatlich garantierten Grundrente**

Das Konzept der momentan diskutierten Grundrente sieht vor, dass Geringverdienerinnen und -verdiener, die mehr als 35 Jahre gearbeitet haben, einen Rentenanspruch haben sollen, der mindestens zehn Prozent über dem Grundsicherungsniveau liegt, also bei knapp 950 Euro im Monat. Laut der jüngsten Einigung der Koalition werden ab Januar 2021 nach einer automatisierten Einkommensüberprüfung zwischen 1,2 und 1,5 Millionen Rentnerinnen und Rentner von der Grundrente profitieren können. Die Maßnahme könnte aus mehreren Gründen auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sinnvoll sein. Zum einen erhöht die Grundrente das Einkommen von Geringverdienerinnen und -verdienern mit einer entsprechend hohen Konsumquote, was relativ stark auf den privaten Konsum wirken sollte. Zum anderen dürfte eine Grundrente die Arbeitsanreize erhöhen, da Geringverdienerinnen und -verdiener mit langer Erwerbsbiographie eine höhere Altersvorsorge erwarten können, als Menschen, die weniger Sozialversicherungsbeiträge gezahlt haben. Dies wertet eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Gegensatz zu Mini-Jobs oder Nicht-Beschäftigung auf. Die Grundrente sollte allerdings mit Maßnahmen zur Bekämpfung des Niedriglohnsektors flankiert werden, der in der Hauptsache das Problem der Altersarmut verursacht, um nicht Gefahr zu laufen genau diesen zu manifestieren. Dies könnte etwa durch eine Erhöhung des Mindestlohns, Investitionen in Bildung und einen Ausbau der Kinderbetreuung erfolgen. Ob die Umsetzung der Grundrente schnell genug erfolgt, um in der aktuellen Konjunkturschwäche lindernd zu wirken, ist unsicher.

- **Abschaffung des Solidaritätszuschlags für 90 Prozent der Steuerzahlerinnen und -zahler**

In seinem Status-quo wirkt der Solidaritätszuschlag äußerst progressiv. Der Solidaritätszuschlag greift erst ab einer Einkommensteuerschuld von 972€, beginnend mit einer Gleitzone. Daraus folgt, dass die unteren 50% der Einkommensverteilung nahezu keinen Solidaritätszuschlag zahlen, während 80% des Solidaritätszuschlags sich auf die obersten 20% konzentrieren. Durch diese progressive Ausgestaltung des Solidaritätszuschlags und der daraus folgenden Konzentration auf die oberen 20%, fallen die Steuerersparnisse für die niedrigen und mittleren Einkommen gering aus. So beträgt der Aufkommensanteil des Solidaritätszuschlages in den unteren 7 Dezilen gerade einmal 12% (vgl. Bach/Harnisch 2017). Konkret beträgt der Anteil des Solidaritätszuschlags bei den unteren und mittleren Einkommen gerade einmal zwischen 0,5% und 1,0% des Bruttoeinkommens (vgl. Rietzler/Truger 2018). Eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags für 90% der Steuerzahlerinnen und -zahler würde also nur zu einer sehr geringen Entlastung der unteren und mittleren Einkommen führen. Eine deutlichere Entlastung träte erst bei hohen Einkommen auf. Damit dürfte der Effekt auf den privaten Konsum eher schwach ausfallen. Die dauerhafte strukturelle Schwächung der Einnahmen des Bundes steht ausgabenseitigen Vorhaben entgegen und kann unter ungünstigen Bedingungen zum Konflikt mit der Schuldenbremse führen.

- **Abschaffung der Kita-Gebühren**

Die Abschaffung der Elternbeiträge für Kitas muss aus verschiedenen Perspektiven betrachtet werden. Zum einen muss untersucht werden, welche Einkommen besonders durch die Kita-Gebühren betroffen sind und welche Einkommensdezile durch eine Abschaffung profitieren würden. Zudem ist es wichtig die Abschaffung der Kita-Gebühren aus bildungsökonomischer Sicht zu betrachten, um langfristige ökonomische Folgen mit einzubeziehen. Die Frage danach, welche Einkommensdezile durch die Kita-Gebühren besonders belastet sind, lässt sich aufgrund der in den Kommunen unterschiedlich hohen Elternbeiträge nicht genau beantworten. Laut dem Bund der Steuerzahler NRW galt die Beitragsfreiheit in NRW im Jahr 2018 im Durchschnitt bis zu einem jährlichen Bruttoeinkommen von 19.811€. Insgesamt betragen die Kita-Gebühren in NRW im Durchschnitt 6,4% des Haushaltsnettoeinkommen. Zudem belasten die Kita-Beiträge Haushalte unterhalb der Armutsrisikogrenze besonders. So zahlen diese im Durchschnitt 10% ihres Einkommens, während Haushalte über der Armutsrisikogrenze nur um die 5% ihres Einkommens für die Kita-Gebühren aufbringen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2018). Damit würde eine vollständige Abschaffung der Kita-Gebühren insbesondere Haushalte in den unteren Einkommensdezilen zugutekommen. Zudem löse dies den problematischen Flickenteppich an unterschiedlichen Gebühren auf, bei dem es allein wohnort- und nicht einkommensabhängig ist, wie viel ein einzelner Haushalt an Kita-Gebühren zahlt. So bewegte sich bspw. die Einkommensbelastung 2018 für die Betreuung eines Kindes unter 3 Jahren mit einem Betreuungsumfang von 25 Stunden und einem Jahresbruttoeinkommen von 25.001€ zwischen 0% und 8,11% des genannten Einkommens (vgl. Antwort der Landesregierung 2018).

Zudem spielt die Betreuung in Kitas eine elementare Rolle für den weiteren Bildungsverlauf der Kinder. So trägt eine gute Bildung in der Kita maßgeblich zum sozialen Aufstieg bei und ist damit insbesondere in Anbetracht der vielfach kritisierten hohen Bildungsungleichheit zwischen einkommensstarken und einkommensschwachen Familien in Deutschland von besonderer Bedeutung. Darüber hinaus zeigen Studien, dass ein früher Kita-Besuch zu einer Verbesserung nicht-kognitiver Fähigkeiten führt, die maßgeblich die Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt vergrößern (vgl. Bach et al. 2018). Eine flächendeckende, gebührenfreie Kita-Betreuung führt somit nicht nur kurzfristig zu einer Entlastung der Familien und damit zu positiven Nachfrage-Effekten, sondern wirkt sich auch langfristig positiv auf das Wirtschaftswachstum aus. Die Einführung eines zweiten kostenlosen Kita-Jahres durch die Landesregierung geht damit in die richtige Richtung.

Zudem beinhaltet die Abschaffung der Kita-Gebühren das Potential die Einkommensungleichheit in einem gewissen Maße zu verringern, was sich wiederum positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken kann. Eine ökonometrische Studie der OECD basierend auf Daten der OECD Länder der letzten 30 Jahre hat festgestellt, dass Einkommensungleichheit einen statistisch signifikanten negativen Einfluss auf das Wachstum ausübt. Dieser negative Einfluss wird dabei insbesondere durch die Ungleichheit im unteren Bereich der Einkommensverteilung verursacht. Daraus leitet die OECD die Empfehlung ab, vor allem in aktive Arbeitsmarktpolitik und Bildung zu investieren. Zudem betont sie, dass Maßnahmen zur Verringerung von Ungleichheit nicht nur allein aus diesem Grund sinnvoll sind, sondern langfristig auch zu mehr Wohlstand führen (vgl. Cingano 2014).

Allerdings kann in Zeiten beschränkter öffentlicher Mittel und von Schuldenbremsen ein Zielkonflikt zwischen einer kompletten Abschaffung der Kita-Gebühren und einer möglichst guten, qualitativ

hochwertigen Betreuung entstehen. Um die Finanzierung der Kinderbetreuung nicht zu stark einzuschränken, könnte die Abschaffung langsam und schrittweise erfolgen, indem die Gebühren im unteren Einkommensbereich zuerst gesenkt oder abgeschafft werden.

#### **D. Bewertung der abgelehnten Maßnahmen nach ihren konjunkturellen/gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen**

Eine Totalabschaffung des Solidaritätszuschlags oder eine Senkung der Unternehmenssteuern stellt sich dagegen im Hinblick auf die Förderung des Wirtschaftswachstums als problematisch heraus. Zum einen können die makroökonomischen Auswirkungen und damit positive Impulse für das Wirtschaftswachstum empirisch nur schwer nachgewiesen werden. Zudem ist es fraglich, ob Deutschland durch eine Unternehmenssteuersenkung seine bisherige Position in Europa überhaupt signifikant verbessern könnte. Vielmehr besteht die Gefahr, dass Deutschland durch einen Schritt zur Unternehmenssteuersenkung ein *race to the bottom* auslöst und seine Position langfristig nicht verbessert. Dadurch wird ein weiterer Anstieg der bereits hohen Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen riskiert, die sich ihrerseits negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirken können (vgl. Cingano 2014).

Die potenziellen Anreizwirkungen einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags im Unternehmensbereich sind gering: Wie der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2019: 15) feststellt, würde dadurch die tarifliche Belastung bei der Körperschaftsteuer nur um moderate 0,83 Prozentpunkte sinken. Folgt man Hermlé und Peichl (2013), so könnte der optimale Einkommensteuerspitzensatz, bei dessen Berechnung auch negative Anzeizeffekte berücksichtigt werden, zudem durchaus spürbar oberhalb des gegenwärtigen Satzes inklusive Solidaritätszuschlags liegen. Bei einer kompletten Abschaffung des Solidaritätszuschlags wäre zu bedenken, dass in hohen Einkommensklassen nur sehr geringe Effekte auf den privaten Konsum zu erwarten wären.

Eine Senkung der Unternehmenssteuern wäre eine technisch und politisch komplexe Aufgabe. Mit einer einfachen Senkung etwa des Körperschaftsteuersatzes wäre es nicht getan, da dies ergänzende Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung (Einkommensteuer, Gewerbesteuer) erforderlich machen würde, um „Verwerfungen im System der Unternehmensbesteuerung“ zu vermeiden, (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2019). Insofern können sie kaum zeitgerecht zur Konjunkturstabilisierung eingesetzt werden.

Senkungen der Unternehmenssteuern in relevantem Umfang sind zudem fiskalisch teuer. Der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2019) rechnet für seinen Vorschlag der Senkung der Körperschaftsteuer von 15 % auf 10 % ohne Anpassungsreaktionen mit Aufkommensverlusten von knapp 14 Mrd. Euro. Hinzu kommen nicht quantifizierte Belastungen durch Entlastungen bei den Personenunternehmen. Die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags über die bereits vorgesehene Teilabschaffung hinaus würde mittelfristig zu Steuerausfällen von etwa 10 Mrd. Euro führen. Solche dauerhaften strukturellen fiskalischen Belastungen bergen große Risiken für die öffentlichen Haushalte. Die Finanzpolitik könnte zu erheblichen Steuererhöhungen an anderer Stelle oder zu Ausgabenkürzungen gezwungen werden, um die Schuldenbremse trotz Steuersenkung einzuhalten. Dies könnte zulasten dringend notwendiger Investitionen gerade auch

im Infrastrukturbereich gehen. Wenn man die Bedeutung eines international wettbewerbsfähigen Steuersystems für die private Investitionstätigkeit hervorhebt, ist zu berücksichtigen, dass auch eine hochwertige öffentliche Infrastruktur eine wesentliche Rahmenbedingung für private Investitionen darstellt.

## **E. Fazit**

Die im Antrag geforderte Unterstützung für die Grundrente, sowie die Abschaffung der Kita-Beiträge zur Unterstützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ist durchaus sinnvoll und nachvollziehbar. Dies gilt allerdings nicht im gleichen Maße für die Abschaffung des Solidaritätszuschlags für 90% der Steuerzahlerinnen und -zahler. So wirkt sich diese Maßnahme nur geringfügig das verfügbare Einkommen der unteren Einkommensschichten aus und wird damit auch nur einen geringen Nachfrageeffekt herbeiführen. Dies verhält sich anders bei der Grundrente. Zum einen erhalten hier Geringverdienerinnen und -verdiener zusätzliches Einkommen, zum anderen schafft die Grundrente Arbeitsanreize und kann damit Beschäftigung und Wachstum fördern. Ähnlich verhält es sich bei den Kita-Gebühren. Zum einen verringert eine Abschaffung der Kita-Gebühren die Ausgabe der Haushalte und gibt damit Potential für weiteren Konsum frei und das insbesondere für die unteren Einkommensdezile, zum anderen beeinflusst eine gute Kita-Bildung maßgeblich die späteren Chancen auf dem Arbeitsmarkt.

## **Literatur**

Bach, M., Koebe, J., Peter, F. (2018): Früher Kita-Besuch beeinflusst Persönlichkeitseigenschaften bis ins Jugendalter. DIW Wochenbericht 15/2018.

Bach, S., Harnisch, M. (2017): Steuer- und Abgabenreformen für die neue Legislatur: Untere und mittlere Einkommen gezielt entlasten, DIW Discussion Paper 1706, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2018): ElternZOOM 2018. Schwerpunkt: Elternbeteiligung an der KiTa-Finanzierung.

Cingano, F. (2014): "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 163, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jxrjncwxv6j-en>.

Gechert, S. (2015): What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis, *Oxford Economic Papers* 67 (3): 553–580. Landesregierung (2018): Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 4 der Fraktion der SPD. Drucksache 17/2017 Kita- und OGS-Gebühren sowie weitere finanzielle Belastungen der Familien in NRW. Der Minister für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration.

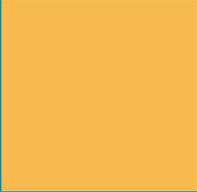
Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2019): Industrie in der Rezession – Wachstumskräfte schwinden, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2019, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle (Saale).

Rietzler, K., Truger, A. (2018): Abschaffung des Solidaritätszuschlags: Ungerecht und fiskalisch äußerst riskant. IMK Policy Brief.

Schnabel, I., Truger, A. (2019): Eine andere Meinung, Minderheitsvotum zur Konjunkturpolitik, in: SVR (2019): 70f.

SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2008): Die Finanzkrise meistern - Wachstumskräfte stärken Jahresgutachten 2008/09, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

SVR (2019): Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019/20, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.



# ifso expertise

**ifso expertise** is a series consisting of economic and social policy expertise emerging at and around the Institute for Socio-Economics at the University of Duisburg-Essen.

*ifso expertise ist eine Publikationsreihe wirtschafts- und sozialpolitischer Expertisen, die am oder im Umfeld des Instituts für Sozioökonomie an der Universität Duisburg-Essen entstanden sind.*

All issues of **ifso expertise** at [uni-due.de/soziooekonomie/expertise](http://uni-due.de/soziooekonomie/expertise)  
Alle Ausgaben von *ifso expertise*

ISSN 2699-8688

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

*Offen im Denken*



**Institute für Sozioökonomie**  
Universität Duisburg-Essen

Lotharstr. 65  
47057 Duisburg

[uni-due.de/soziooekonomie](http://uni-due.de/soziooekonomie)  
[expertise.ifso@uni-due.de](mailto:expertise.ifso@uni-due.de)



*This work is licensed under a  
Creative Commons Attribution  
4.0 International License*