

Hüther, Michael

Article

Zeit für Wachstumspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hüther, Michael (2020) : Zeit für Wachstumspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 100, Iss. 3, pp. 165-169, <https://doi.org/10.1007/s10273-020-2597-3>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/215599>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Ende des vorherigen Zeitgesprächsartikels

Michael Hüther

Zeit für Wachstumspolitik

Kasse macht sinnlich. Dieser alte Kampfspruch in der Finanzwissenschaft hat für die Bundesfinanzen derzeit einen besonderen Klang. Denn die Überschüsse im Staatshaushalt seit 2012 und im Bundeshaushalt seit 2014 erscheinen in einem besonderen Licht, weil Deutschland mit einer Schuldenquote von unter 60 % wieder umfassend die Maastricht-Kriterien erfüllt. Nach 0,21 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2018 erreichte der strukturelle Überschuss des Bundeshaushalts im Jahr 2019 0,11 %. Wenn man die Jahre seit 2014 betrachtet, dann zeigt sich durchweg eine beachtliche Differenz zwischen den geplanten und den tatsächlichen Budgetpositionen. Diese Entwicklung spiegelt sich tendenziell im Anstieg des Kontrollkontos wider, dass die positiven wie negativen Abweichungen von der strukturellen Verschuldungskomponente – 0,35 % des BIP – verbucht (vgl. Tabelle 1).

Haushaltsüberschüsse und Schuldenbremse

Von der auf 48,2 Mrd. Euro aufgelaufenen Rücklage sind laut Finanzplan 31 Mrd. Euro zur Deckung der Haushalte in den Jahren 2020 bis 2023 vorgesehen. Für diese

Haushaltsjahre werden strukturelle Defizite oberhalb von 0,35 % des BIP erwartet. Das war allerdings beim Haushaltsabschluss für 2018 ähnlich, als 35,2 Mrd. Euro für die Jahre 2019 bis 2022 verplant worden waren. Ein Spielraum für andere Verwendungen der Überschüsse besteht gemäß Schuldenbremse grundsätzlich nicht, es sei denn man wendet die Obergrenze für einen negativen Saldo des Kontrollkontos – 1,5 % des BIP – auch auf den Fall des positiven Saldo an; die Grenze wäre dann gerade erreicht.

Es spricht viel dafür, dass sich die Steuereinnahmen in den kommenden Jahren nicht mehr mit der gleichen Dynamik entwickeln wie in der vergangenen Dekade. Der sich abschwächende Beschäftigungsaufbau und ein erster Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Industrie deuten darauf hin. Ganz grundsätzlich treten wir in eine Phase veränderter Demografie ein; die Alterung wird ab Mitte der 2020er Jahre das Erwerbspersonenpotenzial schrumpfen lassen, sodass bei ohnehin weitgehend ausgeschöpfter Erwerbsintegration die günstige Steuereinnahmenentwicklung kaum fortgesetzt werden kann. Tatsächlich zeigt der Rückblick,

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Michael Hüther ist Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln.

Tabelle 1
Bundshaushalt: Soll-Ist-Vergleich und Kontrollkonto
in Mrd. Euro

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ausgaben						
Soll	296,5	301,9	316,9	329,1	343,6	356,4
Ist	295,5	299,3	306,6	325,4	336,7	343,2
Saldo	1,0	2,6	10,3	4,6	6,9	13,2
Einnahmen						
Soll	289,8	306,6	310,1	322,1	341,7	350,6
Ist	295,1	311,1	316,8	330,4	347,6	356,5
Saldo	5,3	4,5	6,7	8,3	5,9	5,9
Finanzierungs-						
saldo	-6,7	4,7	-6,4	-7,1	-1,9	-5,8
Soll	-0,4	11,8	10,2	5,0	10,9	13,3
Ist	6,3	7,1	16,6	12,1	12,8	19,1
Kontrollkonto	11,0	18,9	37,2	52,1

Quelle: Bundesministerium der Finanzen: Monatsberichte (vorläufige Haushaltsabschlüsse).

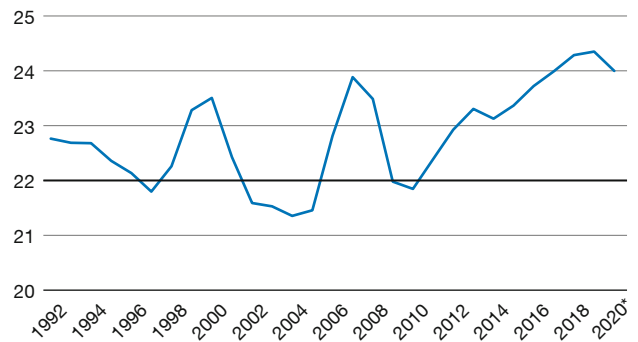
dass der historisch wie im Ländervergleich bemerkenswerte Beschäftigungsaufbau ein wesentlicher Treiber für die Haushaltskonsolidierung war. Auf der Einnahmenseite reflektiert dies der Anstieg der Steuerquote und der Steuern je Einwohner auf den höchsten Wert seit der Wiedervereinigung (vgl. Abbildung 1 und 2). Dafür spricht auch, dass das Aufkommen der Einkommensteuer zwischen 2010 und 2017 um 56,7% und das des Solidaritätszuschlags um 53,3% gestiegen ist, während das nominale Bruttoinlandsprodukt nur um 26,5% expandierte.¹

Daraus folgt freilich nicht, dass finanzpolitisch Nichtstun angesagt ist. Im Gegenteil muss gerade mit Blick auf die demografische Alterung und deren Folgen auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite des Staatshaushalts alles auf die Stärkung des Wachstumspotenzials durch höhere Produktivität gerichtet werden.² Innovationen und Investitionen der Privaten sind zu stärken. Dazu ist der Staat umfassend gefordert: regulatorisch, investiv, steuerpolitisch. Die zur Diskussion gestellte Frage nach der kurzfristigen Verwendung der Haushaltsüberschüsse muss deshalb viel grundsätzlicher gewendet werden. Denn mit der gegebenen Schuldenbremse sind die strukturellen, d.h. dauerhaft wirksamen Bedarfe im Bundeshaushalt so einfach nicht darstellbar. Die Debatte über

- 1 Vgl. M. Beznoska: Wer zahlt wie viel Einkommensteuer in Deutschland?, IW Kurzbericht, Nr. 74/18.
- 2 Vgl. M. Beznoska, T. Hentze: Die Wirkung des demografischen Wandels auf die Steuereinnahmen in Deutschland, IW-Trends, Bd. 43/H. 3, 2016, S. 77-93. Danach dürfte um 2035 das jährliche Aufkommen aus der Einkommensteuer real um 18 Mrd. Euro bzw. fast 7% geringer ausfallen als heute.

Abbildung 1
Steuerquote

in % des Bruttoinlandsprodukts, Durchschnitt 1992 bis 2018: 22,7 %



* Schätzung des Instituts der deutschen Wirtschaft.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft.

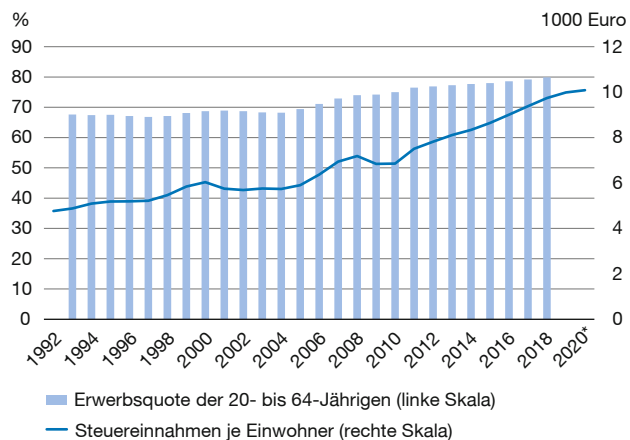
die Schuldenbremse soll hier nicht wiederholt,³ sondern nur ergänzt werden, um die steuerpolitischen und investitionspolitischen Anforderungen an den Bundshaushalt aufzunehmen, die für eine langfristige Stärkung privater Innovationen und Investitionen angezeigt sind.

Steuersystem vereinfachen, Steuern senken

Bei der Frage, ob und wie im Bereich der Steuern zu reformieren und die Belastung zu senken wäre, ist man für die Fundierung auf die Optimalsteuertheorie verwiesen, die auf neoklassischen Gleichgewichtsvorstellungen beruht und jene Steuern empfiehlt, die mit den geringsten allokativen Verzerrungen oder gar Allokationsneutralität verbunden sind (Vermeidung des Nutzenverlusts durch „excess burden“).⁴ Auch sind verhaltensökonomische Erkenntnisse über die Werthaltung der Steuerbürger hinsichtlich Arbeit und Freizeit bedeutsam, die aus der Wahrnehmung des Steuersystems unter Fairnessgesichtspunkten ebenfalls Gestaltungshinweise liefern.⁵ Trotz aller sachlichen

- 3 Vgl. Zeitgespräch „Schuldenbremse – Investitionshemmnis oder Vorbild für Europa?“, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), H. 5, S. 307-329, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/5/beitrag/schuldenbremse-investitionshemmnis-oder-vorbild-fuer-europa.html> (25.2.2020); M. Hüther: 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft?, Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Policy Paper, Nr. 3/19; J. Südekum, M. Hüther: Contra Schuldenbremse – eine falsche Fiskalregel am falschen Platz, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 20, 2019, <https://doi.org/10.1515/pwp-2019-0037> (25.2.2020).
- 4 Vgl. P. A. Diamond, J. A. Mirrlees: Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency, in: American Economic Review, Bd. 61/ H. 1, 1971, S. 8-27; dies.: Optimal Taxation and Public Production II: Tax Rules, in: American Economic Review, Bd. 61/ H. 3, 1971, S. 261-278.
- 5 Vgl. B. B. Lockwood, M. C. Weinzierl: De Gustibus non est Taxandum: Heterogeneity in Preferences and Optimal Redistribution, NBER Working Paper, Nr. 17784, Januar 2012.

Abbildung 2
Steuereinnahmen je Einwohner und Erwerbsquote der 20- bis 64-Jährigen in Deutschland



Quelle: Destatis, Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft (*Schätzung Steuereinnahmen IW; IW-Bevölkerungsprognose ab 2015).

Begründung⁶ ist die politische Bereitschaft, das Steuersystem als Ganzes in den Blick zu nehmen, grundsätzlich begrenzt, was vor allem mit mangelnder Praktikabilität solcher Vorschläge und der Erwartungsunsicherheit über die Aufkommensentwicklung in der Übergangsphase verbunden ist.

Rein steuersystematisch lassen sich zwei Reformbedarfe identifizieren: 1. die Rückkehr zum linear-progressiven Tarif in der Einkommensteuer und 2. die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Die Glättung des Tarifs findet wegen der offenkundigen Anreizprobleme im unteren Tarifbereich weitgehend Zustimmung, allerdings sind die fiskalischen Kosten hier beachtlich; schätzungsweise 30 Mrd. Euro beträgt der jährliche Steuerausfall für Bund (Anteil 42,5 %), Länder (42,5 %) und Gemeinden (15 %).⁷

Für den vollständigen Abbau des Solidaritätszuschlags spricht zum einen die Glaubwürdigkeit der Politik, eine befristet eingeführte Sonderabgabe (inhaltlich gebunden an den zum Jahresende 2019 ausgelaufenen Solidaripakt 2)

6 A. Peichl: „Wir haben in Deutschland eines der kompliziertesten Steuer- und Transfersysteme der Welt. Dieses Gesamtsystem komplett zu überarbeiten (z. B. die über 500 Absetzungsmöglichkeiten oder die mehr als 150 steuer- und abgabenfinanzierten Transferleistungen) ist längst überfällig – aber leider unrealistisch“, Pro & Contra Solidaritätszuschlag abschaffen, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), H. 9, S. 598, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/9/beitrag/pro-contra-solidaritaetszuschlag-abschaffen.html> (25.2.2020).

7 Vgl. M. Beznoska, C. Fuest, T. Schaefer: Wirkungen einer Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ im Einkommensteuertarif, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg. (2016), H. 9, 2016, S. 655-659, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2016/heft/9/beitrag/wirkungen-einer-beseitigung-des-mittelstandsbauchs-im-einkommensteuertarif.html> (25.2.2020).

auch wieder abzuschaffen, zum anderen die ansonsten verbleibende Unternehmenssteuer. Nach jetziger Beschlusslage soll der Soli im Jahr 2021 entfallen, insofern man als Single weniger als 16956 Euro Einkommensteuer zahlt, was einem zu versteuernden Jahreseinkommen von maximal knapp 62000 Euro entspricht; infolge der Gleitzone muss der Soli auf das gesamte Einkommen ab gut 96000 Euro gezahlt werden.⁸ Bedenklich – vor allem mit Blick auf den internationalen Vergleich – ist die Belastung der Unternehmen, die künftig 57 % zum Aufkommen des Soli beitragen werden (bisher 31 %), denn im oberen Einkommensteuerebereich befinden sich viele Selbständige sowie Personengesellschaften, und als Aufschlag auf die Körperschaftsteuer wird der Soli beibehalten.⁹

Die vollständige Abschaffung des Soli belastet den Bundeshaushalt mit 11 Mrd. Euro p.a.¹⁰ Für die Beibehaltung des Zuschlags für die oberen 10 % wird angeführt, dass es ansonsten eine Schiefelage in den Verteilungswirkungen der Einkommensteuer gebe.¹¹ Das Argument beruht auf einem Werturteil zur gewünschten Umverteilungswirkung der Einkommensteuer. Tatsächlich ist die Einkommensteuerlast stark progressiv belastend: Denn beispielsweise tragen die 6,4 % der Bevölkerung, die mindestens 15000 Euro Einkommensteuer (inklusive Solidaritätszuschlag) zahlen, 41,5 % des gesamten Aufkommens und die 2,3 % der Bevölkerung, die mindestens 25000 Euro zahlen, fast 25 % des gesamten Aufkommens.¹²

Bei der Körperschaftsteuer hat der Gesetzgeber zuletzt 2008 eine grundlegende Reform auf den Weg gebracht: den Steuersatz von 25 % auf 15 % gesenkt, eine Zins-schranke eingeführt, Funktionsverlagerungen geregelt, das Halbeinkünfteverfahren in ein Teileinkünfteverfahren umgewandelt und anderes mehr. Seitdem haben steuerpolitische Maßnahmen anderer Staaten, wie in den USA im Jahr 2018 und in Frankreich für 2020, den seinerzeit erreichten Vorteil in der Gesamtbelastung wieder abgeschmolzen (vgl. Abbildung 3). Die Diskussion um eine

8 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF): Referentenentwurf eines Gesetzes zur Rückführung des Solidaritätszuschlags, Dokument 2019/0695235, Berlin 2019. Für zusammen veranlagte Ehepaare gelten die doppelten Werte.

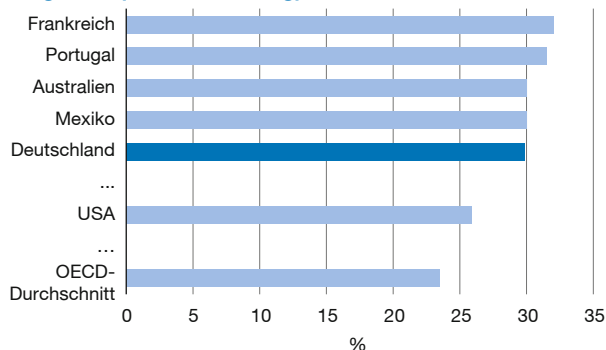
9 Vgl. M. Beznoska, T. Hentze: Für Unternehmen ist kein Soli-Ende in Sicht, IW Kurzbericht, Nr. 58/19.

10 Soli-Rest (Steuereinnahmen sinken von 18,9 Mrd. Euro um 10,9 Mrd.); M. J. Blömer et al.: Was bei einer Reform des Solidaritätszuschlags zu beachten ist, in: ifo Schnelldienst, Bd. 72/16, 2019, S. 29-41.

11 Vgl. S. Bach: Soli für Spitzenverdiener erhalten, Pro & Contra: Solidaritätszuschlag abschaffen, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), H. 9, S. 599, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/9/beitrag/pro-contra-solidaritaetszuschlag-abschaffen.html> (25.2.2020).

12 Vgl. M. Beznoska, a. a. O. Das SOEP als Datengrundlage bildet den oberen Rand der Bevölkerung hinsichtlich der Einkommensverteilung nicht vollständig ab, die Werte für diese Gruppe sind daher eher unterschätzt.

Abbildung 3
Körperschaftsteuerbelastung im internationalen Vergleich (Tarifbelastung)



Anmerkungen: kombinierte Ertragssteuerbelastung von Kapitalgesellschaften auf Bund,- Landes,- und Kommunalebene. Frankreich erreicht ab 2020 eine Gesamtbelastung von 28 %. Deutschland: inklusive Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag.

Quelle: OECD: Table II.1. Statutory corporate income tax rate, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE_II1 (10.3.2020).

Minderung der Körperschaftsteuerbelastung ist deshalb neu entbrannt. Wichtig wäre hier die bereits erwähnte vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Zusätzlich kann geprüft werden, ob eine Minderung der Körperschaftsbelastung um 5 Prozentpunkte angepeilt wird. Das würde jährlich zwischen 10 und 15 Mrd. Euro Mindererinnahmen für Bund und Länder bedeuten.¹³

Hohe Ausgabenbedarfe

Die Frage nach der finanzpolitischen Qualität staatlichen Handelns kann definierte, aber noch nicht budgetierte Anforderungen auf der Ausgabenseite nicht ausblenden. Einerseits verbinden sich damit vielfach unabdingbare Voraussetzungen privater Investitionen, andererseits erweisen sich zunehmend auch scheinbar wirtschaftsferne Themen hierbei als bedeutsam, weil sich früher unbezweifel als stabil vorausgesetzte Bedingungen (z. B. innere und äußere Sicherheit, geopolitische Situation) als bestreitbar erweisen.

Für den Investitionsbedarf aufgrund unterlassener Instandhaltung in den vergangenen Jahrzehnten sowie aufgrund neuer Herausforderungen (Digitalisierung und Dekarbonisierung) liegen entsprechende Berechnungen vor, die sich auf gut 450 Mrd. Euro belaufen und am besten in einem Sonderhaushalt durch Kreditfinanzierung des Fonds über zehn Jahre transparent umgesetzt werden.¹⁴

¹³ Das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer wird 2020 laut Steuerschätzung 33 Mrd. Euro betragen; 5 Prozentpunkte wären ein Drittel weniger, also rund 11 Mrd. Euro.

¹⁴ Vgl. H. Bardt, S. Dullien, M. Hüther, K. Rietzler: Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen! IW Policy Paper, Nr. 10/19, Köln 2019 sowie IMK Report, Nr. 152, Düsseldorf 2019.

Eine solche Lösung ist mit der Schuldenbremse vereinbar, wenn der Fonds eine eigene Rechtspersönlichkeit hat und es zu keinen Umbuchungen aus dem laufenden Haushalt kommt. Den Steuerhaushalt würde diese Lösung weder be- noch entlasten; wachstumspolitisch wäre sie für eine alternde Gesellschaft zwingend. Laut Medienberichten plant der Bundesfinanzminister für den Finanzplan 2021 bis 2024 eine Aufstockung der Investitionen um jährlich 12,3 Mrd. Euro.¹⁵

Weitere Ausgaben sind beim Verteidigungsetat nötig: Die in der NATO prinzipiell zugesagten 2 % für den Verteidigungshaushalt sind noch lange nicht realisiert. Tatsächlich fehlen dazu rund 25 Mrd. Euro jährlich. Deutschland wird angesichts der geopolitischen Herausforderungen – Systemkonflikt mit China, „Great Power Competition“ der großen Mächte USA, Russland und China – auch mit Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Potenziale und Risiken sicherheitspolitisch nicht mehr abseitsstehen können. Hinzu kommen infolge des nun vollzogenen Brexits im Rahmen der Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 zusätzliche Anforderungen auf Deutschland zu; mindestens 10 Mrd. Euro sind pro Jahr als Mehrausgaben zu erwarten, sollte sich das Europäische Parlament durchsetzen maximal 22 Mrd. Euro.¹⁶

Mut zu Umschichtungen!

Wenn man die investiven Aufgaben durch einen Fonds außerhalb des Haushalts des Bundes löst, dann bleibt die Frage, welche Spielräume für dauerhafte Steuerentkennungen verfügbar sind. Die Entwicklung der Steuerquote zeigt für sich genommen, dass eine Absenkung allein mit Blick auf den langfristigen Durchschnitt ein Gebot der Fairness wäre. Wollte man die Quote um 1 Prozentpunkt senken, dann ergäben sich Steuerausfälle in Höhe von rund 35 Mrd. Euro p.a. Das könnte mit der vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags sowie einer Absenkung der Unternehmersteuerlast von 5 Prozentpunkten verbunden sein. Wollte man die Tarifglättung in der Einkommensteuer realisieren, dann wäre man bei einem Gesamtvolumen von fast 60 Mrd. Euro, was etwa 1,8 Prozentpunkten bei der Steuerquote entspräche. Berücksichtigt man ferner den Verteidigungshaushalt und die EU-Beiträge, dann gelangt man zu einer Haushaltsbelastung von jährlich gut 90 Mrd. Euro.

¹⁵ Vgl. o.V.: Milliarden für Investitionen, in: Handelsblatt vom 14.2. 2020, S. 6 f.

¹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gerald Ullrich, Michael Georg Link, Alexander Graf Lambsdorff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Kostenabschätzung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) der Europäischen Union (EU) für die Jahre 2021 bis 2027 für Deutschland, Bundestags-Drucksache 19/14257, Berlin 2019.

Im Rahmen der Schuldenbremse, die längerfristig gut 12 Mrd. Euro strukturelle Verschuldung erlaubt, wäre ohne kompensatorische Maßnahmen alternativ lediglich die vollständige Beseitigung des Soli, die derzeit erwogene Erhöhung der Investitionsausgaben oder die Hinnahme der höheren EU-Beiträge möglich. Alles weitere würde deshalb massive Kürzungen in den Ausgaben erfordern. Die deutsche Finanzgeschichte zeigt, dass in den vergangenen Jahrzehnten durchaus kräftig in die Haushaltsstrukturen eingegriffen wurde.¹⁷ Im Durchschnitt aller Maßnahmen lag die Konsolidierungsintensität – verstanden als Ausgabenkürzung in Relation zum Ausgabensoll zum Zeitpunkt der Konsolidierung – seit 1965 bei 6,9 %, in den 1990er Jahren bei 3,7 %. Rechnet man näherungsweise mit 5 % des Haushaltssoll, dann wären 2020 bei einem Soll-Ausgabenvolumen von 362 Mrd. Euro 18 Mrd. Euro mobilisierbar. Im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2019 lag die Unterschreitung des Ausgabensoll im Bundeshaushalt bei knapp 9 Mrd. Euro. So oder so erforderten die 90 Mrd. Euro eine gewaltige Veränderung der Haushaltsstruktur.

Prioritäten richtig setzen

Eine erste, grobe Orientierung für die zu priorisierenden haushaltspolitischen Maßnahmen kann die vorhandene Empirie zu den jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Effekten liefern. Die vorhandenen Studien beziehen sich auf unterschiedliche Wirtschaftsräume mit strukturell unterschiedlicher Finanzpolitik. Dennoch zeigt sich, dass es der Mühe wert ist, über eine veränderte Prioritätensetzung nachzudenken. Eine Metastudie basierend auf 104 verschiedenen empirischen Studien aus den Jahren 1992 bis 2012 ermittelt Durchschnittswerte für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen;¹⁸ weitere Studien beziehen sich auf bestimmte Staaten (vgl. Tabelle 2).

Eine andere Metastudie,¹⁹ welche die empirischen Arbeiten der letzten Dekade zu diesem Thema berücksichtigt, weist darauf hin, dass 1. die Steuermultiplikatoren in der Regel recht groß sind und sich zwischen -2 und -3 bewegen; 2. es kaum empirische Evidenz zu den Effekten von Transferzahlungen gibt; 3. ein höherer Staatsverbrauch in der Regel zu Multiplikatoren um den Wert 1 oder niedriger (zwischen 0,6 und 0,8) führt und keine zusätzliche private wirtschaftliche Aktivität stimuliert; 4. eine höhere Staats-

17 Vgl. M. Hüther: 10 Jahre Schuldenbremse, a.a.O., Tabelle 2-1.

18 Vgl. S. Gechert: What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis, in: Oxford Economic Papers, Bd. 67/H. 3, 2015, S. 553-580.

19 Vgl. V. A. Ramey: Ten years after the financial crisis: What have we learned from the renaissance in fiscal research?, in: Journal of Economic Perspectives, Bd. 33/H. 2, 2019, S. 89-114.

Tabelle 2

Gesamtwirtschaftliche Effekte unterschiedlicher Fiskalimpulse

in %

Impuls	Meta-Studie: ¹ Effekt auf das BIP	Einzelstudien	Effekt auf das BIP
Steuersenkung 1 % des BIP	0,54	Für Deutschland: Hayo und Uhl ² Für USA: Romer und Romer ³ Blanchard und Perotti ⁴	2,4 (maximal nach 2 Jahren) 2,5 bis 3 0,78 bis 1,33
Investitions- erhöhung 1 % des BIP	1,36	Ilzetzki, Mendoza und Vegh ⁵ (für Entwicklungsländer sind die Multiplikatoren höher als für entwickelte Länder)	0,4 (kurze Frist) und 1,6 (lange Frist)
Höhere Sozial- leistungen	0,39	Coenen et al. ⁶ (2012)	0,2 bis 0,6
Höherer Staats- verbrauch	0,80	Blanchard und Perotti ⁷ (2002)	0,90 bis 1,29

¹ S. Gechert: What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis, in: Oxford Economic Papers, Bd. 67, H. 3, 2015. ² B. Hayo, M. Uhl: The macroeconomic effects of legislated tax changes in Germany, in: Oxford Economic Papers, 66. Jg. (2014), H. 2, S. 397-418; ³ C. D. Romer, D. H. Romer: The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks, in: American Economic Review, 100. Jg. (2010), H. 3, S. 763-801; ⁴ O. Blanchard, R. Perotti: An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output, in: the Quarterly Journal of economics, 117. Jg. (2002), H. 4, S. 1329-1368; ⁵ E. Ilzetzki, E. G. Mendoza, C. A. Vegh: How big (small?) are fiscal multipliers?, in: Journal of monetary economics, 60. Jg. (2013), H. 2, S. 239-254; ⁶ G. Coenen, C. J. Erceg, C. Freedman, D. Furceri, M. Kumhof, R. Lalonde et al.: Effects of fiscal stimulus in structural models, in: American Economic Journal: Macroeconomics, 4. Jg. (2012), H. 1, S. 22-68.

Quelle: eigene Zusammenstellung.

schuldenquote einen negativen Einfluss auf positive fiskalische Multiplikatoren hat.

Aus all dem folgt, dass die leichtgängige Frage nach der Verwendung der aktuellen Haushaltsüberschüsse eine komplexere Antwort verdient, um nachhaltig tragfähig zu sein. Steuerpolitisch gibt es unzweifelhaft ebenso Handlungsbedarf wie investitionspolitisch. Werden die Investitionen grundgesetzkonform in einem Sonderhaushalt kreditfinanziert, dann richtet sich das Augenmerk auf strukturelle Anpassungen im Staatshaushalt, die Steuersenkungen fair und umfassend ermöglichen; werden die Investitionen im laufenden Haushalt erhöht, dann sind Steuersenkungen nur bei Kürzung anderer Haushaltsposten möglich. Steuerquote, Steuereinnahmen je Einwohner, Steuersystematik machen den Handlungsbedarf deutlich, der sich – bei allen methodisch gebotenen Einschränkungen – auch auf die empirisch begründeten gesamtwirtschaftlichen Effekte berufen kann.