

Fuest, Clemens; Potrafke, Niklas

Article

Steuer- und Finanzpolitik: Auf Wachstum ausrichten

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fuest, Clemens; Potrafke, Niklas (2021) : Steuer- und Finanzpolitik: Auf Wachstum ausrichten, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 74, Iss. 07, pp. 20-23

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/250791>

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.

Clemens Fuest und Niklas Potrafke

Steuer- und Finanzpolitik: Auf Wachstum ausrichten

DIE AGENDA AUF EINEN BLICK

Die künftige Regierung sollte wirtschaftliche Erholung und Stärkung der Wachstumskräfte in den Mittelpunkt ihrer Politik stellen. Dabei ist es sinnvoll, öffentliche Investitionen auszubauen, steuerliche Bedingungen für private Investitionen, Innovationen und Beschäftigung zu verbessern, Steuererhöhungen zu vermeiden sowie insbesondere konsumtive Staatsausgaben und Subventionen auf den Prüfstand zu stellen. Die Schuldenschanke sollte sie nicht abschaffen, sondern 2022 und, falls nötig, 2023 aussetzen, bis sich die Wirtschaft von der Coronakrise erholt hat.

Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland und Europa war schon vor der Coronakrise fragil (z.B. Werding et al. 2020). Durch die Krise sind die Staatsfinanzen noch einmal zusätzlich belastet worden. Zur Beurteilung ihrer Nachhaltigkeit muss man neben den sogenannten expliziten Schulden, vor allem ausstehenden Staatsanleihen, die implizite Staatsverschuldung berücksichtigen. Sie besteht insbesondere aus künftigen

Zahlungsverpflichtungen der sozialen Sicherungssysteme wie etwa der Rentenversicherung und Pensionsverpflichtungen. Vor der Coronakrise wies die Quote der expliziten Staatsschulden in Deutschland eine deutlich sinkende Tendenz auf, eine Folge der Politik der »schwarzen Null«, aber vor allem der guten Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung in den Jahren seit der globalen Finanzkrise. Weniger rosiger war die Entwicklung der impliziten Staatsschulden, die durch eine Ausdehnung von Leistungszusagen zunahm.

dierungsbedarf, den die Europäische Kommission für das Jahr 2019 auf 2,2% des Bruttoinlandsprodukts bezifferte.¹ Deutschland lag damit sogar leicht über der durchschnittlichen Nachhaltigkeitslücke im Euro-Raum, die 1,8% des BIP betrug (European Commission 2020). Das liegt an dem sehr hohen zu erwartenden künftigen Anstieg der alterungsbedingten Staatsausgaben in Deutschland.²

Durch die Coronakrise hat sich die Lage der Staatsfinanzen erheblich verschlechtert. In Deutschland wird die Staatsschuldenquote am Ende des Jahres 2021 unter Berücksichtigung der beschlossenen Verschuldung auf europäischer Ebene um rund 20 Prozentpunkte höher liegen, als es ohne Krise der Fall gewesen wäre. In anderen europäischen Ländern, beispielsweise Italien und Spanien, ist der Zuwachs noch größer, auch wegen des dort noch stärkeren BIP-Rückgangs. Insgesamt verstärkt die Krise einen seit langer Zeit anhaltenden Trend zu immer höheren Staatsschuldenquoten in Europa (vgl. Abb. 1). Es liegt auf der Hand, dass diese Entwicklung nicht dauerhaft fortgesetzt werden kann.

NIEDRIGE ZINSEN FEDERN FEHLENDES WACHSTUM NUR TEILWEISE AB

Verschiedentlich wird argumentiert, angesichts der niedrigen Zinsen sei der Anstieg der öffentlichen Verschuldung in Europa unproblematisch. In der Tat ist es bei niedrigen Zinsen und vor allem einer niedrigen oder gar negativen Differenz zwischen Zinsen und der Wachstumsrate des BIP vergleichsweise leicht, die Schuldenquote zu stabilisieren. Es wäre allerdings leichtsinnig, sich darauf zu verlassen, dass die Zinsen dauerhaft so niedrig bleiben, wie sie derzeit sind. Außerdem sollte man nicht übersehen, dass die meisten Staaten in den letzten beiden Jahrzehnten die günstigen Zinskonditionen nicht zu einer Senkung der Staatsschuldenquote genutzt haben. Im Gegenteil sind die Schuldenquoten immer mehr gestiegen, teils wegen eines schwachen Wirtschaftswachstums, teils wegen mangelnder Bereitschaft, Konsolidierungsanstrengungen zu unternehmen. Abbildung 2 zeigt, dass

¹ Ergebnisse von Berechnungen zu Tragfähigkeitslücken hängen stark von der gewählten Methode und den zugrunde gelegten Zukunftsszenarien ab. Werding et al (2020) präsentieren Varianten von Tragfähigkeitsrechnungen für Deutschland, die Tragfähigkeitslücken im Bereich zwischen 1,5 und 4,1% zeigen.

² Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass implizite Staatsschulden durch einfache Gesetzesänderungen, beispielsweise Kürzungen bei Rentenleistungen, reduziert werden können. Bei expliziten Staatsausgaben ist das nicht der Fall.



Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



Prof. Dr. Niklas Potrafke

leitet das ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

KONSOLIDIERUNGSBEDARF SCHON VOR DER CORONAKRISE

Insgesamt wies Deutschland vor der Coronakrise eine Nachhaltigkeitslücke auf, also einen Konsoli-

in Frankreich beispielsweise im Zeitraum 2000–2019 die Zinsen auf Staatsschulden im Durchschnitt nur um 14 Basispunkte höher waren als die Wachstumsrate. Es wäre also möglich gewesen, quasi ohne Primärüberschüsse die Schuldenquote zu stabilisieren. Das ist aber nicht geschehen, stattdessen stieg die Staatsschuldenquote um 40 Prozentpunkte. Durch die Coronakrise wird die Quote noch einmal deutlich ansteigen.

Für die weitere Entwicklung der Staatsverschuldung wird entscheidend sein, wie schnell sich die Konjunktur von der Coronakrise erholt. Nach aktuellen Prognosen wird die deutsche Wirtschaftsleistung gegen Ende des Jahres 2021 das Vorkrisenniveau erreichen. Das beruht auf der Prämisse eines schnellen Impffortschritts, mit dem die Pandemie im Sommer weitgehend überwunden wird.

STÜTZUNG DER NACHFRAGE IST NICHT NOTWENDIG

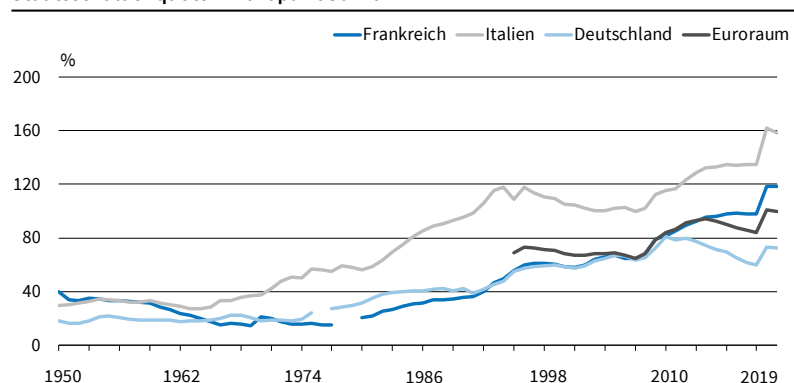
Die Finanzpolitik steht vor der Herausforderung, die wirtschaftliche Erholung zu fördern, gleichzeitig aber die Staatsverschuldung unter Kontrolle zu halten. Klassische Konjunkturprogramme zur Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage sind derzeit nicht erforderlich. Während der Coronakrise sind die privaten Ersparnisse gestiegen. Daher ist nach Öffnung der heute geschlossenen Bereiche der Wirtschaft eine starke Konsumnachfrage zu erwarten. Darüber hinaus erfordert die Bewältigung des sich beschleunigenden Strukturwandels hin zu klimafreundlichen Technologien und in Richtung verstärkter Digitalisierung hohe Investitionen privater Unternehmen. Die sind nur in einem positiven steuerlichen Umfeld zu erwarten und zu finanzieren. Derzeit verschiedentlich diskutierte Steuererhöhungen für Unternehmen oder Unternehmer würden dem entgegenstehen (siehe auch Box »Einführung einer Nettovermögensteuer«).

Erforderlich sind darüber hinaus öffentliche Investitionen. Das betrifft die Modernisierung öffentlicher Gebäude und Infrastrukturen ebenso wie die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und Maßnahmen für den Klimaschutz sowie zur Anpassung an den Klimawandel. Mehrausgaben sind außerdem in den Bereichen der Bildung und der Verteidigung zu erwarten. Der demografische Wandel wird außerdem den Druck erhöhen, die Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege weiter anzuhängen.

SCHULDENSCHRANKE MIT AUGENMASS EINSETZEN

Vor diesem Hintergrund und angesichts niedriger Zinsen auf Staatsanleihen wird verschiedentlich gefordert, die in Artikel 115 des Grundgesetzes verankerte Schuldenschränke im Grundgesetz für eine begrenzte Zeit zu lockern oder ganz abzuschaffen oder zu einer investitionsbezogenen Neuverschuldungsregel über-

Abb. 1
Staatsschuldenquote in Europa 1950–2021



Quelle: Internationaler Währungsfonds.

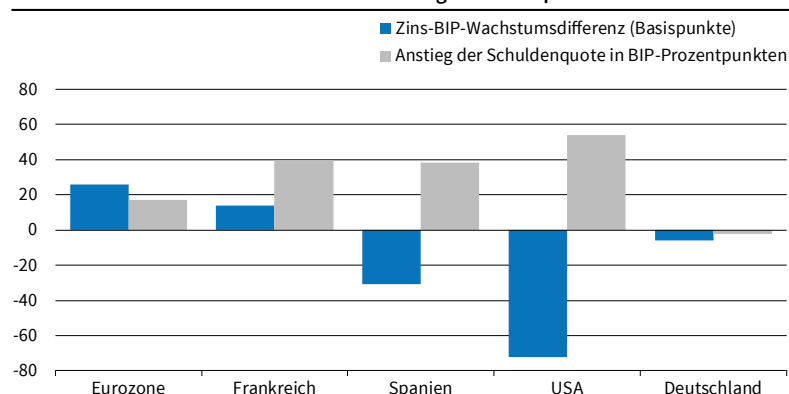
© ifo Institut

zugehen. Die Regelungen zur Schuldenschränke sehen vor, dass die Obergrenze für das konjunkturbereinigte Budgetdefizit in Höhe von 0,35% des BIP in außergewöhnlichen Krisensituationen überschritten werden kann. Um das zu beschließen, ist eine einfache Mehrheit im deutschen Bundestag (Kanzlermehrheit) erforderlich. Mit der Überschreitung der Neuverschuldungsgrenze muss allerdings ein Plan für die konjunkturgerechte Tilgung der zusätzlichen Schulden verabschiedet werden.

In der aktuellen Lage ist es wirtschaftlich sinnvoll, die Rückkehr zu ausgeglichenen öffentlichen Haushalten so zu gestalten, dass die wirtschaftliche Erholung, die derzeit an Fahrt gewinnt, nicht gefährdet wird. Die Finanzpolitik sollte der Förderung der Erholung und die Steigerung des mittelfristigen Wirtschaftswachstums in den Mittelpunkt stellen. Es ist angemessen, Tilgungspläne, auf die man sich bereits heute festlegen muss, über längere Zeiträume zu strecken.

Das bedeutet keineswegs, dass Schuldengrenzen obsolet sind. Angesichts der Herausforderungen, was die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen betrifft, wäre eine Abschaffung oder eine heutige Festlegung auf eine mehrjährige Aussetzung der Schuldenschränke das falsche Signal. Es wäre eine Einladung an alle Interessengruppen, ohne Rücksicht auf die Lage der Staatsfinanzen Wünsche für mehr öffentliche Ausga-

Abb. 2
Zins-BIP-Wachstumsdifferenz und Veränderung Schuldenquote 2000–2019



Quelle: Internationaler Währungsfonds, Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

WAS ZU VERMEIDEN IST: EINFÜHRUNG EINER NETTOVERMÖGENSTEUER

Auch die verteilungspolitische Forderung, die »Gewinner« der Coronakrise in Deutschland »zur Kasse zu bitten«, kann eine Nettovermögensteuer nicht rechtfertigen. Das individuelle Nettovermögen ist nicht das richtige Maß dafür, ob jemand in der Krise profitiert hat oder nicht. Dafür ist das Einkommen der richtige Indikator, und das wird bereits der Einkommensteuer unterworfen. Durch die normale Besteuerung von Einkommen und Unternehmensgewinnen sowie durch soziale Sicherungsleistungen und Krisenhilfen wird bereits für einen erheblichen Ausgleich unter den Gewinnern und Verlierern gesorgt.

Die Einführung einer Nettovermögensteuer in Deutschland wäre kontraproduktiv. Ein solcher Schritt wäre ein deutliches Signal an Investoren im In- und Ausland, in Deutschland keine neuen Fabriken und Wohnungen zu bauen und keine Arbeitsplätze zu schaffen. Befürworter von Nettovermögensteuern übersehen leicht, dass die Kombination aus Vermögensteuern und Einkommen- oder Gewinnsteuern extrem hohe Steuerlasten mit sich bringen kann. So hat eine Vermögensteuer in Höhe von 1% bei einer Vermögensrendite vor Steuern in Höhe von beispielsweise 4% die gleiche Belastungswirkung wie eine Einkommensteuer in Höhe von 25%, die zur bereits vorhandenen Einkommensteuer hinzukommt. Bei einer Rendite von 2% entspricht die Belastungswirkung einer Einkommensteuer in Höhe von 50%.¹

Die kombinierte Last von Einkommensteuern und Vermögensteuern kann daher sehr hoch sein und effektiv konfiskatorisch wirken. Das gilt vor allem in Zeiten niedriger Zinsen und hoher Vermögenswerte. Hinzu kommen weitere Nachteile von Vermögensteuern, wie der sehr hohe Bewertungsaufwand und der mit dieser Steuer verbundene tiefe Eingriff in die Privatsphäre der Steuerzahler.

Die Folgen der (Wieder-)Einführung einer umfassenden Vermögensteuer in Deutschland werden im Rahmen einer Simulationsanalyse in Fuest et al (2017) untersucht. Bei einem Steuersatz von 1% wäre nach den Ergebnissen der Analyse mit einem Rückgang der jährlichen Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts von 0,3 bis 0,35 Prozentpunkten in den ersten acht Jahren zu rechnen. Nach acht Jahren wäre das Bruttoinlandsprodukt rund 6,2% niedriger als im Szenario

¹ Freibeträge, die bei vielen Vermögensteuerkonzepten vorgesehen sind, senken die Durchschnittsbelastung, aber die Grenzbelastung oberhalb der Freibetragsgrenze bleibt hoch.

ohne Vermögensteuer, die Investitionen der inländischen Unternehmen wären um 11%, die der ausländischen Unternehmen um 20% niedriger. Zwar würde die Vermögensteuer nach dieser Studie Steuereinnahmen von 17 Mrd. Euro erwirtschaften, durch Verluste beim Aufkommen aus anderen Steuern wäre das Steueraufkommen insgesamt aber um 38 Mrd. Euro geringer als im Szenario ohne Vermögensteuer. Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass Resultate von Ex-ante-Simulationen stark von den Prämissen über zugrunde gelegte Parameter abhängen, wird deutlich, dass eine Vermögensteuer nicht geeignet wäre, das Wirtschaftswachstum und die Steuereinnahmen insgesamt zu fördern.

Wegen der erheblichen Nachteile von Nettovermögensteuern haben fast alle Länder in Europa diese Steuern in den letzten Jahrzehnten abgeschafft (und nicht wieder eingeführt) (vgl. Tab. 1). Heute existiert sie nur noch in einigen Schweizer Kantonen, in denen dafür die Einkommensteuer sehr niedrig ist, in einigen spanischen Regionen, wo sie leicht zu umgehen ist (Duran-Cabr  et al 2019), sowie in Norwegen (vgl. Scheuer und Slemrod 2020).

Tab. 1

Länder, die ihre Vermögensteuer abgeschafft haben

Land	Jahr der Abschaffung
Irland	1978
Österreich	1994
Deutschland ^a	1997
Dänemark	1997
Niederlande	2001
Luxemburg	2006
Finnland	2007
Schweden	2007
Island	2015
Frankreich	2017

^a Aussetzung, weil verfassungswidrig.

Quelle: Scheuer und Slemrod (2020).

Deutschland würde mit der Einführung einer Nettovermögensteuer in Europa einen steuerpolitischen Sonderweg gehen. Die Wirtschafts- und Finanzpolitik sollte sich in den kommenden Jahren auf die Förderung der wirtschaftlichen Erholung und der mittel- und langfristigen Wachstumskräfte konzentrieren. Die Einführung einer Nettovermögensteuer würde dem entgegenwirken.

ben sowie Steuer- und Abgabensenkungen anzumelden. Eine glaubwürdige Festlegung auf solide Finanzpolitik ist außerdem wichtig, um die sehr guten Zinskonditionen für den Staat zu sichern. Hinzu kommt, dass über die Wirtschaftsentwicklung der kommenden

Jahre hohe Unsicherheit besteht. Es ist durchaus möglich, dass die Erholung kräftig ausfällt und spätestens im Jahr 2023 ohne größere Probleme die Verschuldungsgrenzen wieder eingehalten werden können. Vor diesem Hintergrund ist es angemessen, dass der

Bundestag bis dahin jährlich darüber entscheidet, ob die Folgen der Krise eine erneute Aussetzung der Schuldenbremse rechtfertigen. Es sei außerdem daran erinnert, dass kreditfinanzierte öffentliche Investitionen beispielsweise in die Bahninfrastruktur unabhängig von der Schuldenbremse ebenso möglich sind wie Investitionen auf kommunaler Ebene.

BEI KONSOLIDIERUNG AUF WACHSTUM SETZEN

Es ist dringend notwendig, sowohl bei der Konzeption der Steuerpolitik als auch bei den öffentlichen Ausgaben das Ziel der Konsolidierung der Staatsfinanzen zu beachten. Diese Konsolidierung sollte vor allem durch mehr Wachstum erreicht werden. Trotzdem muss auch bei Steuern und öffentlichen Ausgaben kritisch geprüft werden, ob das Verhältnis aus Kosten und Nutzen angesichts der wachsenden öffentlichen Verschuldung angemessen ist. Beispielsweise besteht im Bereich des Klimaschutzes die Gefahr, dass die Vermeidung von CO₂-Emissionen auf Kosten der Steuerzahler subventioniert wird, statt entsprechend dem Verursacherprinzip Emissionen durch einen angemessenen CO₂-Preis zu belasten. Im zweiten Fall entstehen Mehreinnahmen und kein zusätzlicher Ausgabenbedarf. Ähnlich sind bei den Steuern Ausnahmen und Subventionstatbestände zu überprüfen und gegebenenfalls abzubauen. Erforderlich ist letztlich eine systematische Überprüfung und Evaluierung der öffentlichen Ausgaben und der Subventionen (einschließlich der Steuersubventionen) im Hinblick auf das, was die Ausgabenprogramme leisten und was sie kosten (Spending Review).

Falls Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich sind, zeigen Erfahrungen aus vergangenen Krisen, dass ausgabenseitige Konsolidierung das Wachstum weniger beeinträchtigt als die Konsolidierung über die Erhöhung von Steuern und Abgaben (z.B. Alesina et al. 2019; Gründler und Potrafke 2019). Dabei kommt es allerdings auf die Art der Ausgaben an. Ausgabenkürzungen sollten nicht auf Kosten öffentlicher Investitionen gehen; eine Vernachlässigung produktiver öffentlicher Investitionen untergräbt ebenso die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen wie übermäßige Verschuldung.

Sofern Steuererhöhungen unvermeidlich sind, beeinträchtigen Steuern auf Unternehmensgewinne und Einkommensteuern das Wirtschaftswachstum tendenziell stärker als Umsatzsteuern und Grundsteuern (siehe dazu Arnold et al. 2011; Xing 2012).

UNTERNEHMENSBESTEUERUNG REFORMIEREN

Zur Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen und Innovationen ist eine Reform der Unternehmensbesteuerung erforderlich. Die

Steuerbelastung einbehaltener Gewinne von Kapitalgesellschaften liegt in Deutschland mit gut 30% im internationalen Vergleich hoch. Die US-Regierung will die radikale Senkung der Unternehmensbesteuerung, die 2017 umgesetzt wurden, teilweise revidieren. Falls das erfolgt und außerdem die Vorschläge der OECD zur Reform der Besteuerung großer multinationaler Unternehmen umgesetzt werden, würde der internationale Steuerwettbewerb gedämpft. Das mindert den Druck auf Deutschland, die Unternehmensteuern zu senken. Der Steuerwettbewerb wird allerdings nicht verschwinden. In Zeiten starken Strukturwandels ist es in jedem Fall wichtig, dass die Ansiedlung von Investitionen und Arbeitsplätzen in Deutschland attraktiv ist. Um das zu erreichen, stehen neben Steuersatzsenkungen beschleunigte Abschreibungen als Instrument zur Verfügung. Da beschleunigte Abschreibungen letztlich Steuerzahlungen nicht reduzieren, sondern nur in die Zukunft verlagern, sind sie bei negativen Finanzierungskosten für den Staat und positiven für die Unternehmen für beide Seiten höchst attraktiv. Erforderlich ist außerdem ein weiterer Abbau von Beschränkungen der Verlustverrechnung. Diese Beschränkungen diskriminieren innovative, riskante Investitionen, die für künftiges Wachstum besonders wichtig sind.

Erforderlich ist ferner eine grundlegende Reform der umweltbezogenen Steuern und Abgaben. Hier muss das Ziel darin bestehen, nicht den Energieverbrauch per se, sondern CO₂-Emissionen und andere Umweltbelastungen gezielt und hinreichend zu bepreisen und die Stromkosten sowohl für private Haushalte als auch für die Industrie eher zu senken (siehe dazu auch den Beitrag »Klima- und Energiepolitik effizient gestalten«).

REFERENZEN

- Alesina, A., C. Favero und G. Giavazzi (2019), *Austerity – When It Works and When It Doesn't*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Arnold, J. M., B. Brys, C.J. Heady, Å. Johansson, C. Schweltnus und L. Vartia (2011), »Tax Policy for Economic Recovery and Growth«, *The Economic Journal* 121(550), F59–F80.
- Duran-Cabrè, J., A. Esteller-Moré und M. Mas-Montserrat (2019), »Behavioural Responses to the (Re-)Introduction of Wealth Taxes. Evidence From Spain«, IEB Working Paper.
- European Commission (2020), *Debt Sustainability Monitor 2019*, Januar, Brüssel.
- Fuest, C., H. O. Gauß, A. S. Bolik, C. Kindler, F. Neumeier, F. Pavel, S. Przybilka, N. Schönberg, M. Stimmelmayer und D. Stöhlker (2017), *Ökonomische Bewertung verschiedener Vermögensteuerkonzepte*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Berlin.
- Gründler, K. und N. Potrafke (2019), »Ideologically-Charged Terminology: Austerity, Fiscal Consolidation, and Sustainable Governance«, CESifo Working Paper No. 7613.
- Scheuer, F. und J. Slemrod (2020), »Taxing our Wealth«, NBER Working Paper 28150.
- Werding, M., K. Gründler, B. Läßle, R. Lehmann, M. Mosler und N. Potrafke (2020), *Modellrechnungen für den fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF*, ifo Forschungsberichte 111, ifo Institut, München.
- Xing, J. (2012), »Tax Structure and Growth: How Robust Is the Empirical Evidence«, *Economics Letters* 117(1), 379–382.