

Rundschreiben Nr. 2/2021

**Haushaltskonsolidierung über Steuererhöhungen
ist zum Scheitern verurteilt**

Das Rundschreiben auf einer Seite

Anlass:

Durch die Corona-Pandemie ist die Staatsverschuldung in Deutschland stark angestiegen. Daher werden verstärkt Forderungen laut, die öffentlichen Haushalte durch Steuererhöhungen zu konsolidieren.

DSi-Diagnose:

- **Steuererhöhungen sind wachstumsfeindlich:** In der Politik herrscht die Sicht vor, dass die Staatsschuldenquote – wie nach der globalen Finanzkrise 2008/2009 – vor allem durch Wirtschaftswachstum zurückgeführt werden kann. Zahlreiche Studien belegen jedoch, dass Haushaltskonsolidierungen über Steuererhöhungen das Wirtschaftswachstum massiv beeinträchtigen, während Ausgabenkürzungen weitgehend wachstumsneutral sind. Steuererhöhungen sind daher keine Option im Rahmen einer wachstumsorientierten Konsolidierungsstrategie.
- **Durch Steuererhöhungen scheitert der Schuldenabbau:** Einnahmeseitige Konsolidierungen führen nicht zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung. Das zeigen Vergleichsstudien, die eine Vielzahl von Konsolidierungsprogrammen seit Anfang der 1980er Jahre untersucht haben. Der Schlüssel für erfolgreiche Haushaltskonsolidierungen sind Ausgabenkürzungen, da diese das Budgetwachstum wirksam begrenzen und somit bei der Ursache steigender Staatsverschuldung ansetzen.
- **Hohe Steuer- und Abgabenlast:** Die Belastung von Arbeitnehmern und Unternehmen liegt hierzulande weit über dem OECD-Durchschnitt. Angesichts der im internationalen Vergleich bereits sehr hohen Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland verbieten sich Steuererhöhungen. Im Übrigen lag 2020 die Steuerquote mit etwa 22 Prozent des BIP immer noch deutlich über dem Niveau unmittelbar nach der Finanzkrise (2010: 20,7 Prozent). Das aktuelle staatliche Einnahmenniveau ist damit eine vergleichsweise günstige Startrampe für die erforderliche Haushaltskonsolidierung.
- **Erhebliche Einsparpotentiale:** Bereits in der Zeit vor der Corona-Pandemie ist es zu einer Aufblähung der öffentlichen Haushalte gekommen. Stark angestiegen sind beispielsweise Personalausgaben, sächliche Verwaltungsausgaben, Zuschüsse, Finanzhilfen und Sozialausgaben. Insofern besteht erhebliches Potential für eine ausgabenseitige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte.

DSi-Empfehlungen:

- Haushaltskonsolidierung über Steuererhöhungen ist zum Scheitern verurteilt. Daher sollte die Politik die Konsolidierung durch Prioritätensetzung, Aufgabenkritik und Ausgabenkürzungen konsequent vorantreiben. Zugleich sollten wachstumsfreundliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, um eine schnelle wirtschaftliche Erholung zu unterstützen.
- Die Schuldenbremse hat sich bewährt und ist daher gegen alle Angriffe zu verteidigen. Ihr sollte allerdings eine wirksame Steuer- und Abgabenbremse an die Seite gestellt werden. Eine solche Reform würde die Rückkehr zu soliden Staatsfinanzen erleichtern, da die politischen Spielräume für übermäßige Steuerbelastungen und ein dauerhaftes Ausweichen in die Staatsverschuldung reduziert werden.

Haushaltskonsolidierung über Steuererhöhungen ist zum Scheitern verurteilt

1. Corona und die Folgen: Öffentliche Haushalte im Ausnahmezustand

Die Corona-Pandemie und die von der Politik beschlossenen Beschränkungen sind eine extreme Belastung für die Wirtschaft und die öffentlichen Haushalte in Deutschland. Durch Umsatzrückgänge, wegbrechende Aufträge und verordnete Geschäftsschließungen geraten immer mehr Unternehmen und Selbstständige in wirtschaftliche Existenznöte. Arbeitnehmer sind durch Kurzarbeit oder Arbeitslosigkeit mit Einkommenseinbußen konfrontiert. Aufgrund dieser Verwerfungen ist die deutsche Wirtschaftsleistung im Jahr 2020 um 5 Prozent gesunken, was den stärksten Rückgang des BIP seit der Finanzkrise 2009 darstellt.

Auch die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte sind massiv, sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite. So sind die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen 2020 um 9 Prozent gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen.¹ Um die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie einzudämmen, hat die Politik milliardenschwere Hilfs- und Konjunkturprogramme aufgelegt. Darüber hinaus wurden aber auch umfangreiche Mehrausgaben für Projekte beschlossen, die nicht im direkten Zusammenhang mit der Pandemie stehen.² Vor allem der Bund musste Neukredite in beispielloser Höhe aufnehmen, sodass für 2020 und 2021 bei der Schuldenbremse die Ausnahmeregelungen für Notlagen aktiviert wurden. Die Eckdaten für den Bundeshaushalt sind dramatisch: 2020 ist ein Defizit von 130,5 Mrd. Euro angefallen und 2021 ist sogar eine Neuverschuldung von 180 Mrd. Euro eingeplant.³

Auch wenn abzuwarten bleibt, ob die Kreditermächtigungen 2021 vollständig in Anspruch genommen werden, wird die Staatsverschuldung sprunghaft ansteigen. Das ist bereits in den statistischen Daten für das 3. Quartal 2020 festzustellen. Während die Schulden von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen zum 31.12.2019 rund 1.899 Mrd. Euro betragen, waren es am 30.09.2020 rund 2.195 Mrd. Euro. Innerhalb von 9 Monaten ist das ein Anstieg um rund 296 Mrd. Euro bzw. um 15,6 Prozent.⁴

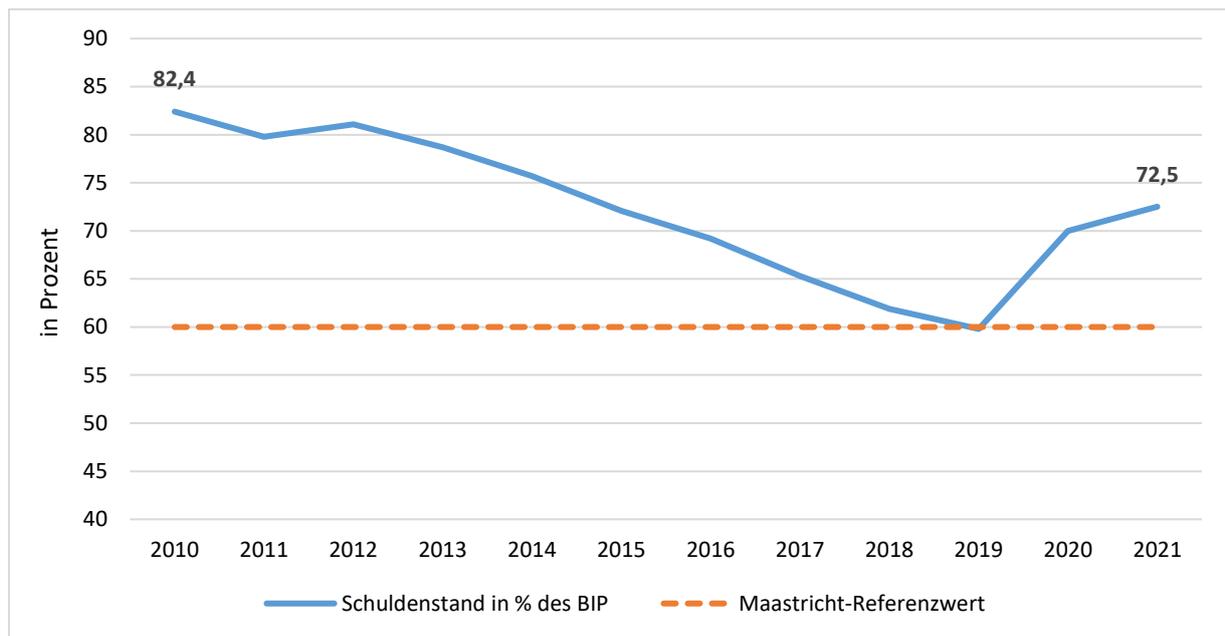
In der Finanzpolitik ist ein Paradigmenwechsel und eine Abkehr von der „Schwarzen Null“ zu konstatieren. In den Jahren 2014 bis 2019 kam der Bund ganz ohne Neuverschuldung aus und konnte im Haushaltsvollzug sogar Überschüsse in Milliardenhöhe erzielen. Durch das wirtschaftlich günstige Umfeld konnte (auch ohne aktive Schuldentilgung im Bund) die Staatsschuldenquote 2019 auf 59,6 Prozent des BIP zurückgeführt werden, sodass Deutschland erstmals seit 2002 wieder den Maastricht-Grenzwert von 60 Prozent einhalten konnte (siehe *Abbildung 1*). Durch die Corona-Krise hat die Schuldenquote 2020 aber wieder die 70 Prozent-Marke überschritten und wird bis Ende 2021, je nach Pandemieverlauf und Mittelabfluss bei den Hilfsprogrammen, weiter ansteigen. Diese Entwicklung ist zweifellos dramatisch. Aber eine Staatsschuldenquote von derzeit 70 Prozent liegt immer noch deutlich unter dem Höchststand von rund 82 Prozent, der 2010 im Zuge der Finanzkrise erreicht wurde.

¹ Quelle: AK Steuerschätzung November 2020.

² Beispielsweise ist im Konjunkturpaket ein mit 2 Milliarden Euro dotiertes „Bonus-Programm“ für Zukunftsinvestitionen der Fahrzeughersteller und der Zulieferindustrie vorgesehen. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunkteta-pier.pdf?__blob=publicationFile&v=12

³ Die geplante Nettokreditaufnahme von 180 Mrd. Euro ist aber bei weitem überdimensioniert, da z. B. die sog. Asyl-Rücklage in Höhe von 48,2 Mrd. Euro nicht angetastet wurde (*Asyl-Rücklage = Rücklage zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen). Vgl. *BdSt* (2020).

⁴ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/12/PD20_527_713.html. Mit 241,5 Mrd. Euro entfallen rund 81 Prozent des Schuldenzuwachses auf den Bund.

Abbildung 1: Entwicklung der Staatsschuldenquote in Deutschland

Quelle: bis 2019: Deutsche Bundesbank; 2020/21: Projektion gemäß Jahreswirtschaftsbericht 2021. Abgrenzung gemäß Maastricht-Vertrag.

Konsolidierungsbedarf entfacht Diskussionen über Steuererhöhungen

Ab dem Jahr 2022 soll die Schuldenbremse im Bund wieder ohne Inanspruchnahme der Ausnahme-klausel eingehalten werden. Damit geht die Verpflichtung einher, ab 2023 einen Teil der Neuverschuldung aus dem Haushaltjahr 2020 zu tilgen.⁵ Die daraus resultierenden Herausforderungen sind im aktuellen Finanzplan bis 2024 dokumentiert. Demnach rechnet das Bundesfinanzministerium für die Jahre 2022 bis 2024 damit, dass auch die vollständige Auflösung der Asyl-Rücklage und eine NKA von insgesamt 22 Mrd. Euro nicht ausreicht, um Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.⁶ Laut Bundesfinanzministerium besteht für 2022-2024 ein finanzpolitischer Handlungs- bzw. Konsolidierungsbedarf von insgesamt 48 Mrd. Euro. Dieser ist bisher noch nicht mit konkreten Maßnahmen untersetzt.

Über die Frage, wie Defizite und Verschuldung in der Nach-Corona-Zeit zurückgeführt werden sollen, wird in der Öffentlichkeit bereits kontrovers diskutiert. Dabei werden auch die Forderungen nach Steuererhöhungen lauter. Beispielsweise haben die SPD-geführten Bundesländer einen Corona-Soli vorgeschlagen, um die pandemie-bedingten Mehrkosten im Gesundheitssystem teilweise zu finanzieren. Bundesfinanzminister Scholz hat sich wiederum für Einkommensteuererhöhungen für die Bezieher höherer Einkommen und die Wiedereinführung einer Vermögensteuer ausgesprochen.⁷ Weitere Vorschläge für Steuererhöhungen finden sich im SPD-Wahlprogramm. Auch aus anderen Parteien kommen Forderungen nach Steuererhöhungen. So fordern die Grünen in ihrem Grundsatzprogramm, dass

⁵ Auch im Jahr 2021 ist die nach der Schuldenbremse zulässige Nettokreditaufnahme deutlich überschritten worden. Daher soll 2026 ein weiterer Tilgungsplan in Kraft treten.

⁶ In den aktuellen Planungen ist zudem eine Globale Minderausgabe von 1,5 Prozent des Ausgabenvolumens enthalten. Vgl. *Bundesfinanzministerium* (2020), S. 9: „An den Erfahrungen der vergangenen Jahre mit regelmäßigen Entlastungen im Haushaltsvollzug orientiert sich die in allen Jahren enthaltene, nicht auf die Ressorts aufgeteilte, Globale Minderausgabe i. H. v. rd. 1,5 % der Ausgaben des Bundeshaushalts (sog. „Bodensatz-GMA“).“

⁷ Gleichzeitig spricht Scholz aber davon, aus den Schulden herauszuwachsen. Das ist widersprüchlich, da Steuererhöhungen bekanntlich das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen.

Vermögen und Erbschaften höher besteuert werden sollen.⁸ Die LINKE hatte sich zuletzt für eine Vermögensabgabe ausgesprochen.

Widerspruch kommt von CDU/CSU und FDP. So hat der CDU-Bundesvorsitzende Laschet Steuererhöhungen als „falschen Weg bezeichnet“ und ein „Belastungsmoratorium für die Wirtschaft“ gefordert.⁹ Auch der FDP-Bundesvorsitzende Lindner hat sich gegen Steuererhöhungen ausgesprochen und plädiert stattdessen für ein „breites Entlastungsprogramm“ für Bürger und Unternehmen.¹⁰

Auch unter Ökonomen herrschen konträre Sichtweisen vor. DIW-Präsident Fratzscher bezeichnete jüngst Steuererhöhungen als unausweichlich¹¹, hatte Belastungsverschärfungen anlässlich der Mai-Steuerschätzung 2020 aber noch vehement abgelehnt.¹² Der Vorsitzende der „Wirtschaftsweisen“¹³ Feld plädiert zur Haushaltskonsolidierung für eine „intelligente Wachstumsstrategie“, die auf Steuererhöhungen verzichtet.¹⁴ Auch der Präsident des ifo-Instituts hat sich gegen höhere Steuern ausgesprochen, um die wirtschaftliche Erholung nicht zu gefährden.¹⁵

2. Rückblick auf Finanzkrise 2008/09: Wirtschaftswachstum als Konsolidierungstreiber

Durch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise ist die Wirtschaftsleistung in Deutschland im Jahr 2009 um 5,7 Prozent eingebrochen, was den stärksten Rückgang seit Gründung der Bundesrepublik darstellt. Die damit einhergehenden Steuerausfälle und Mehrausgaben – u. a. für Bankenrettung, Konjunkturprogramme und die Ausweitung des Kurzarbeitergelds – hatten die öffentlichen Haushalte stark belastet. So erhöhte sich der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo von -0,4 Prozent (2008) auf -3,7 Prozent (2009), und die Staatsschuldenquote ist von 65,5 Prozent (2008) auf einen Rekordwert von 82,3 Prozent (2010) des BIP gestiegen.¹⁶

Nach der Finanzkrise gelang es jedoch in relativ kurzer Zeit, die Haushaltsdefizite abzubauen. Bereits im Jahr 2014 kam der Bund ohne Nettokreditaufnahme aus („Schwarze Null“), und auch der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo lag mit 0,1 Prozent im positiven Bereich. Schrittweise konnte auch die Staatsschuldenquote von über 80 Prozent des BIP auf unter 60 Prozent in 2019 zurückgeführt werden.

Wirtschaftswachstum und Beschäftigungszuwächse als Erfolgsfaktoren

Zu dieser Entwicklung hat zum einen die 2009 beschlossene Schuldenbremse beigetragen, für die sich der Bund der Steuerzahler erfolgreich eingesetzt hat. Zum anderen sind die staatlichen Einnahmen

⁸ https://cms.gruene.de/uploads/documents/Grundsatzprogramm_2020.pdf#page=27.

⁹ <https://www.morgenpost.de/politik/article231317426/Armin-Laschet-Steuer-Erhoehungen-sind-der-falsche-Weg.html>. Steuererhöhungen lehnt auch der CDU-Bundeswirtschaftsminister Altmaier ab: „Ich bin dagegen, während oder nach dieser Krise die Steuern zu erhöhen – wir wollen ja, dass die Wirtschaft von allein wieder in Schwung kommt und aus der Krise herauswachsen kann. Da wären Steuererhöhungen reines Gift.“ <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/pandemie-bekaempfung-altmaier-und-lindner-im-streitgesprach-ich-habe-meinen-buckel-hingehalten/26849494.html>

¹⁰ <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/coronakrise-jetzt-ist-nicht-die-zeit-fuer-hoehere-belastungen/26686768.html>

¹¹ <https://www.zdf.de/nachrichten/wirtschaft/corona-diw-steuererhoehungen-unvermeidbar-100.html>

¹² „Steuererhöhungen wären jetzt fataler Masochismus“, https://www.diw.de/de/diw_01.c.789640.de/steuererhoehungen_waeren_jetzt_fataler_masochismus.html

¹³ Gemeint ist der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

¹⁴ <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundshaushalt-die-corona-quittung-debatte-um-steuererhoehungen-hat-begonnen/26699408.html?ticket=ST-10455991-OxnCCRaEOaF6D1cQlj2M-ap1>

¹⁵ <https://www.businessinsider.de/politik/deutschland/einer-der-renommiertesten-wirtschaftsexperten-warnt-deutschland-muss-bei-sozialleistungen-und-beamtengehaeltern-sparen/>

¹⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_17_40/default/table?lang=de

durch Wirtschaftswachstum und Beschäftigungszuwächse stark angestiegen.¹⁷ So legten die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen von 530,6 Mrd. Euro (2010) auf 799,3 Mrd. Euro (2019) zu, was einem Anstieg um rund 51 Prozent entspricht. Unterstützt wurde die wirtschaftliche Erholung auch durch die Unternehmenssteuerreform 2008 bei, die die Unternehmen international wettbewerbsfähiger machte. In diesem Zuge erhöhte sich auch die Nachfrage nach Arbeitskräften, was die Lage auf dem Arbeitsmarkt spürbar verbesserte. So ist die Zahl der Erwerbstätigen von 40,9 Millionen (2009) auf 45,3 Millionen (2019) gestiegen.¹⁸ Zudem sind die Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigtem von 2010-2019 durchschnittlich um 2,7 Prozent pro Jahr gewachsen. Durch mehr Arbeitsplätze und höhere Löhne gab es gerade bei den Einkommensteuereinnahmen starke Zuwächse.¹⁹ Weniger die Erhöhung der Steuersätze²⁰, sondern die Zunahme der Besteuerungsbasis durch positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte sorgten daher für einen kräftigen Anstieg der Steuereinnahmen.

Finanzpolitische Fehlentwicklungen: Mehrausgaben statt nennenswerter Steuerentlastungen

Trotz Defizitabbau und Rückführung der Schuldenquote waren zuletzt in der Steuer- und Haushaltspolitik zunehmend Unterlassungen und Fehlentwicklungen zu beobachten. Der Anstieg der Steuerquote von 20,7 (2010) auf 23,2 Prozent (2019)²¹ signalisiert, dass die durchschnittliche Steuerbelastung für Bürger und Betriebe stetig zugenommen hat. Obwohl die öffentlichen Haushalte solider aufgestellt waren, beanspruchte der Staat einen immer größeren Teil der Einkommen und Gewinne. Somit hat die Politik den Steuerzahlern nennenswerte Entlastungen vorenthalten und die fiskalische Dividende des Aufschwungs weitgehend für Mehrausgaben verwendet. Die Jahre vor der Corona-Krise waren daher eine Zeit der „anstrengungslosen Konsolidierung“²², die nicht von Ausgabendisziplin und Prioritätensetzung, sondern von staatlichen Einnahmezuwächsen zu Lasten der Steuerzahler geprägt war.

Genügend finanzielle Spielräume wären indes vorhanden gewesen, um Haushaltskonsolidierung und spürbare Steuerentlastungen zu verbinden. Hätte die Politik beispielsweise ab 2014, als der Bund erstmals seit 1969 keine neuen Schulden aufnehmen musste, die Steuerquote konstant bei 22 Prozent gehalten²³, wären 2019 Entlastungen von rund 40 Mrd. Euro möglich gewesen (siehe Tabelle 1). Dieser finanzielle Spielraum hätte genutzt werden können, um die drängendsten Baustellen in der Steuerpolitik schrittweise anzugehen:

- Vollständiger Abbau des Solidaritätszuschlags
- Grundlegende Reform des Einkommensteuertarifs vor allem mit Entlastung für die Mitte
- Unternehmenssteuerreform zu Sicherstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit

¹⁷ Durch die Einführung der Luftverkehrsteuer und höhere Steuersätze bei Grund-, Gewerbe- und Grunderwerbsteuer kam es zwar auch zu Belastungsverschärfungen. Doch größtenteils hat der Staat von wachstumsbedingten Mehreinnahmen profitiert.

¹⁸ <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2020/12/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-4-01-wirtschaftswachstum-und-beschaeftigung.html>

¹⁹ Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer: 161,6 Mrd. Euro (2009) // 283,4 Mrd. Euro (2019) // + 75 Prozent.

²⁰ Siehe Fußnote 17.

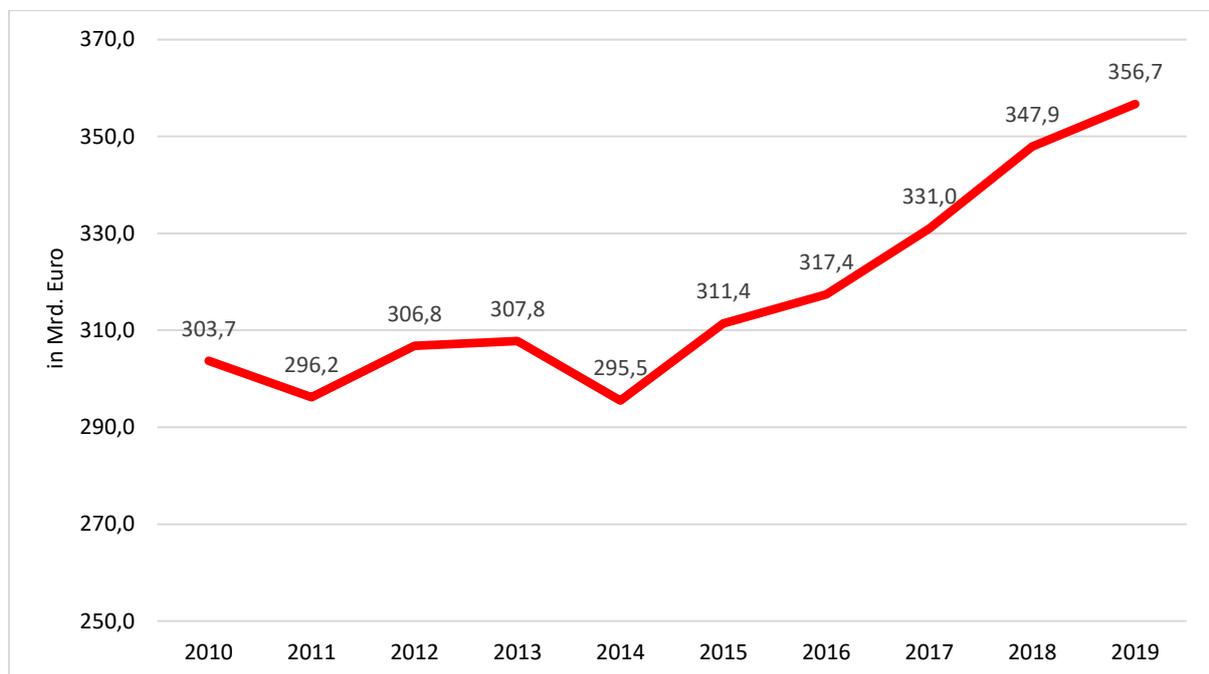
²¹ In Abgrenzung der Finanzstatistik. Siehe: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2020/12/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-1-14-entwicklung-der-steuer-und-abgabequoten.html>

²² Vgl. *Bundesrechnungshof* (2019).

²³ Dafür hat sich auch der damalige Bundesfinanzminister Schäuble ausgesprochen: „Ich plädiere dafür, das tue ich seit langem, dass wir die Steuerquote etwa auf dem Stand festhalten, den wir erreicht haben, seit wir ohne Neuverschuldung auskommen. Und damit haben wir einen Spielraum [...] für Steuerentlastungen in der kommenden Legislaturperiode [...]“ <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Video/2017/2017-05-11-pk-steuerschaetzung/2017-05-11-pk-steuerschaetzung-video.html>

Diese Chance für Reformen und Entlastungen ist vertan worden. Stattdessen hat die Politik Ausgabensteigerungen auf breiter Front beschlossen. Dazu zählen u. a. eine massive Ausweitung von Sozialleistungen (z. B. Mütter-Rente, Rente mit 63, Grundrente, Verbesserungen beim Arbeitslosengeld, Mehrausgaben in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung), höhere Zuschüsse für Länder und Kommunen oder hohe Mehrausgaben im Rahmen des Kohleausstiegs. Obwohl ein Großteil dieser Beschlüsse erst in Zukunft vollständig kassenwirksam wird, ist es bereits im Zeitraum 2010-2019 zu einer enormen Aufblähung des Bundeshaushalts gekommen. So sind die bereinigten Ausgaben²⁴ von 271 Mrd. Euro (2010) auf rund 331 Mrd. Euro angestiegen (siehe Abbildung 2). Der Bundesrechnungshof stellt daher zu Recht fest: „Die schwierige Haushaltslage ist ... nicht allein auf die Corona-Krise zurückzuführen. Sie ist auch das Resultat einer schon vor der Krise verfolgten expansiven Ausgabenlinie sowie einer über Jahre vernachlässigten strukturellen Konsolidierung der Bundesfinanzen.“²⁵

Abbildung 2: Aufgeblähter Bundeshaushalt: Entwicklung der bereinigten* Ausgaben 2010-2019



Quelle: Bundesrechnungshof (2020), eigene Berechnungen. *Gesamtausgaben abzügl. Zinsausgaben und Zuführungen an Rücklagen.

²⁴ D. h. die Gesamtausgaben abzüglich Zinsausgaben und Zuführungen an Rücklagen.

²⁵ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/langfassungen/langfassungen-2020/feststellungen-zur-finanzwirtschaftlichen-entwicklung-des-bundes-ein-weiter-weg-aus-der-krise#page=7> (S. 7).

Tabelle 1: Spielräume für Steuerentlastungen bei einer konstanten Steuerquote von rund 22 Prozent

Jahr	Steuerquote in %*	Nominales BIP in Mrd. Euro	Entlastungsspielraum ** pro Jahr in Mrd. Euro
2014	22,0	2.923,9	0,0
2015	22,3	3.032,8	9,1
2016	22,5	3.132,7	15,7
2017	22,5	3.277,3	16,4
2018	23,1	3.344,4	36,8
2019	23,2	3.449,1	41,4

Quelle: Bundesfinanzministerium, Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ und eigene Berechnungen (Stand Mai 2017). * in der Abgrenzung der Finanzstatistik; ** bei einer konstanten Steuerquote von 22,01 Prozent.

Trotz dieser Kritikpunkte liefert der Rückblick auf die Wirtschafts- und Finanzkrise eine wichtige Erkenntnis: Nicht Steuererhöhungen haben ab 2010 der Haushaltskonsolidierung den Weg bereitet, sondern Wirtschaftswachstum und der Aufschwung am Arbeitsmarkt („deutsches Jobwunder“). Um auch nach der Corona-Pandemie wieder zu soliden Staatsfinanzen zurückzukehren, gilt es daher, die Wachstumskräfte durch bessere Rahmenbedingungen und Steuerentlastungen zu stärken. Steuererhöhungen wären hingegen der falsche Weg, da sie die Anreize für mehr Investitionen und Beschäftigung verschlechtern. Damit wäre die Hoffnung auf eine schnelle Erholung der Wirtschaft und eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung zunichtegemacht.

3. Empirischer Befund: Steuererhöhungen schaden der Haushaltskonsolidierung

Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen – welche Strategie ist erfolgversprechender, um die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren? Diese Frage treibt seit langer Zeit auch die finanzwissenschaftliche Forschung um. Verschiedene ältere Untersuchungen deuten darauf hin, dass eine nachhaltige Konsolidierung nicht über die Einnahme-, sondern über die Ausgabeseite gelingt.²⁶ Auch die OECD stellte im Jahr 2012 fest, dass erfolgreiche Haushaltskonsolidierungen in der Vergangenheit größtenteils durch Ausgabenkürzungen geprägt waren und dabei vor allem staatliche Transfer- und Konsumausgaben reduziert wurden.²⁷

In diesem Kapitel wird dargestellt, dass auch aktuelle Studien diesen Befund erhärten. So sind Konsolidierungen, die auf Steuererhöhungen setzen, letztlich zum Scheitern verurteilt. Außerdem zeigt sich, dass Steuererhöhungen das Wirtschaftswachstum weitaus stärker beeinträchtigen als Ausgabenkürzungen. Der Ansatz von Bundesfinanzminister Scholz, möglichst schnell aus den Corona-Schulden „herauszuwachsen“ und zugleich die Steuern zu erhöhen, kann daher nicht überzeugen.

Wichtige Vergleichsstudie erforscht Erfolgsfaktoren von Haushaltskonsolidierungen

Aus den aktuellen finanzwissenschaftlichen Publikationen sticht die 2019 veröffentlichte Studie „Austerity – When It Works and When It Doesn't“ von Alberto Alesina, Carlo Favero und Francesco Giavazzi hervor.²⁸ Gerade der 2020 verstorbene Alesina war ein renommierter Experte, der über mehr als drei

²⁶ Vgl. Alesina/Ardagana (2009), Wagschal (2006), KBI (2011).

²⁷ Vgl. OECD (2012). Im Original: „Successful fiscal consolidations in the past have been largely driven by spending cuts due to political economy considerations and their positive impacts on efficiency and, when concentrated on transfers and other current spending, their perceived durability“ (S. 3)

²⁸ Vgl. Alesina et al (2019).

Jahrzehnte hinweg zu Erfolg und Misserfolg von Haushaltskonsolidierungen geforscht hatte. „Austerity“ ist ein wichtiger Beitrag zur Konsolidierungs-Forschung und soll daher im Folgenden ausführlicher dargestellt werden.

In der Studie werden 184 Konsolidierungsprogramme in 16 OECD-Ländern²⁹ im Zeitraum von 1981-2014 analysiert. Dabei werden zwei Grundtypen von Haushaltskonsolidierungen unterschieden. Zum einen sind das ausgabeseitige Sanierungsprogramme, die vor allem durch Ausgabenkürzungen auf eine Reduzierung des Haushaltsdefizits abzielen. Zum anderen sind das einnahmeseitige Sanierungsprogramme, bei denen die öffentlichen Haushalte vorwiegend durch Steuererhöhungen konsolidiert werden sollen. Die in dem Datensatz enthaltenen Konsolidierungsprogramme werden somit typisiert den beiden Kategorien „Ausgabenkürzung“ oder „Steuererhöhung“ zugeordnet.³⁰ Anschließend wird anhand von Regressionsanalysen untersucht, welcher Zusammenhang zwischen der Art der Konsolidierung und wichtigen Variablen wie Wirtschaftswachstum, Investitionsniveau und Schuldenstand besteht.

Steuererhöhungen sind wachstumsfeindlich

In der aktuellen Studie von Alesina und Kollegen werden die Auswirkungen von verschiedenen Konsolidierungsprogrammen in 16 OECD-Staaten auf das Wirtschaftswachstum³¹ untersucht. Dabei werden für den gesamten Datensatz die kumulierten Effekte berechnet, die sich über einen Zeitraum von 4 Jahren bei einer Steuererhöhung bzw. einer Ausgabenkürzung von 1 Prozent des Bruttoinlandprodukts im Durchschnitt ergeben.

Die Analyse fördert gravierende Unterschiede zwischen den Konsolidierungsprogrammen zu Tage: Während Konsolidierungen mit dem Schwerpunkt auf Steuererhöhungen ausgeprägt wachstumsfeindlich wirken, beeinträchtigen Ausgabenkürzungen das Wirtschaftswachstum kaum. So führen Steuererhöhungen von 1 Prozent des Bruttoinlandprodukts dazu, dass nach 4 Jahren das reale (also preisbereinigte) BIP durchschnittlich um 2 Prozent geringer ausfällt als im Basisszenario ohne Steuererhöhung. Hingegen ist bei entsprechenden Ausgabenkürzungen im Durchschnitt nach 4 Jahren nahezu kein negativer Einfluss auf das reale BIP festzustellen (siehe *Abbildung 3*).³² Diese Diskrepanz wird vor allem dadurch erklärt, dass Steuererhöhungen die Arbeits- und Investitionsentscheidungen von Unternehmen und Privathaushalten verzerren. Diese negative Anreizwirkung ist bei Ausgabenkürzungen nicht zu beobachten.

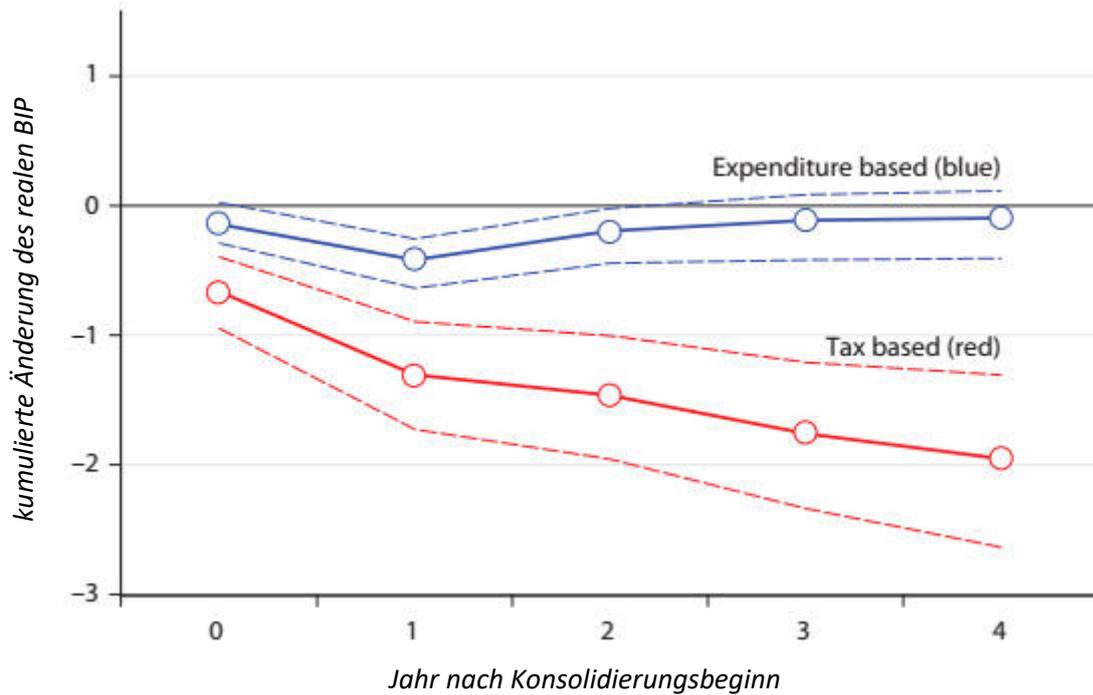
²⁹ Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Österreich, Portugal, Spanien, Schweden und die USA.

³⁰ Von den insgesamt 184 identifizierten Konsolidierungsprogrammen werden 170 in die Detailanalyse einbezogen, da für 16 Programme nur unzureichende makroökonomische Daten vorlagen. Von den 170 Konsolidierungsprogrammen werden zwei Drittel bzw. 113 Fälle der Kategorie „Ausgabenkürzungen“ und ein Drittel bzw. 57 Fälle der Kategorie „Steuererhöhungen“ zugeordnet. Bei mehr als der Hälfte der ausgabenseitigen Konsolidierungsprogramme (59 von 113 Fällen) machen Ausgabenkürzungen mindestens 75 Prozent des Konsolidierungsvolumens aus. Unter umgekehrten Vorzeichen ist das auch bei den einnahmeseitigen Konsolidierungsprogrammen der Fall. Hier machen bei 34 von 57 Fällen Steuererhöhungen mindestens 75 Prozent des Konsolidierungsvolumens aus. Vgl. Alesina et al (2019), S. 73 ff.

³¹ Wirtschaftswachstum wird als die Veränderungsrate des realen BIP pro Einwohner definiert.

³² Ein geringfügiger BIP-Rückgang von ca. 0,5 Prozent ist lediglich kurzfristig (in den ersten beiden Jahren) zu beobachten.

Abbildung 3: Einfluss von Steuererhöhungen (rot) und Ausgabenkürzungen (blau) auf das reale Wirtschaftswachstum³³



Quelle: Alesina et al (2019), S. 96 (eigene Übersetzung der Achsenbeschriftung). Erläuterungen: (1) Es sind jeweils die Effekte einer Steuererhöhung bzw. Ausgabenkürzung im Volumen von 1 Prozent des BIP ausgewiesen. (2) Die gestrichelten Linien markieren das Konfidenzintervall von 90 Prozent bezogen auf die Stichprobe bzw. den Gesamtdatensatz. Das heißt: Bei einer Steuererhöhung von 1 Prozent des BIP besteht eine Wahrscheinlichkeit von 90 Prozent, dass das reale BIP nach 2 Jahren um ca. 1,2 – 2,6 Prozent gesunken ist.

Durch die negativen Wachstumseffekte von Steuererhöhungen fallen auch die von der Politik erhofften Mehreinnahmen weitaus geringer aus als bei einer statischen Betrachtungsweise. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Steuerrecht grundsätzlich auf nominelle Größen abgestellt wird. Es werden also Gewinne, Löhne und Umsätze besteuert, ohne dass der Preisentwicklung (hinreichend) Rechnung getragen wird.³⁴

Für eine Abschätzung der effektiven Mehreinnahmen soll im Rahmen einer Modellrechnung (siehe Anhang) davon ausgegangen werden, dass in Deutschland die Inflationsrate perspektivisch bei etwa 2 Prozent pro Jahr liegt.³⁵ Wie bereits ausgeführt, würde gemäß der Alesina-Studie eine Steuererhöhung von 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts das reale BIP mittelfristig um durchschnittlich 2 Prozent reduzieren. Diese Wachstumseinbußen wirken auch dämpfend auf die Preisentwicklung, sodass die Inflationsrate entsprechend geringer ausfällt als im Basisszenario ohne Steuererhöhungen.³⁶ Berücksichtigt

³³ Alesina et al (2019), S. 96.

³⁴ In den letzten Jahren ist zwar die kalte Progression im Einkommensteuertarif abgebaut worden. Ob die inflationsbedingten Mehrbelastungen aber auch in den nächsten Jahren ausgeglichen werden, bleibt abzuwarten.

³⁵ Ende 2020 sind das ifo-Institut und das HWWI in ihren Konjunkturprognosen von einer Inflationsrate von jeweils 1,7 Prozent für 2022 ausgegangen. Inzwischen wird damit gerechnet, dass die Inflationsrisiken in den nächsten Jahren eher noch zunehmen dürften. Eine Inflationsrate von perspektivisch 2 Prozent dürfte daher eine realistische Annahme darstellen. Vgl. <https://www.ifo.de/ifo-konjunkturprognose/20201216> und https://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Presse/Pressemitteilungen_PDFs/2020-12-02/Prog_1220_V.pdf

³⁶ Vgl. Alesina et al (2019), S. 100.

man neben den wachstumsschädlichen Auswirkungen auch diese Inflationseffekte ist damit zu rechnen, dass die nominale Wirtschaftsleistung mittelfristig um rund 4 Prozent geringer ausfällt als im Basisszenario. Diese Wachstumseinbußen reduzieren auch das zu erwartende Steueraufkommen. So sind zwar in den ersten Jahren nach einer Steuererhöhung noch Mehreinnahmen zu verzeichnen, doch mittelfristig droht ein Verlustgeschäft für Staat.³⁷ Zudem ist festzustellen, dass Steuererhöhungen bzw. die Aussicht auf zusätzliche Einnahmen die Politik erfahrungsgemäß zu Ausgabensteigerungen veranlasst.³⁸ Eine solche expansive Fiskalpolitik kann somit dazu führen, dass durch entsprechende Mehrausgaben der Konsolidierungsbeitrag von Steuererhöhungen bereits in den Anfangsjahren gegen Null tendieren oder sogar im negativen Bereich liegen könnte.

Als fragwürdig erweisen sich insbesondere Erwartungen, die aktuell mit einer verschärften Vermögensbesteuerung verbunden sind.³⁹ Beispielsweise spricht sich die SPD für die Wiedereinführung der Vermögensteuer aus, um den Bundesländern Mehreinnahmen zur Finanzierung der öffentlichen Daseinsvorsorge zu verschaffen.⁴⁰ Aufschlussreich ist diesbezüglich eine 2017 von Ernst & Young und dem ifo-Institut im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums erstellte Studie, die mithilfe von makroökonomischen Modellen die Auswirkungen verschiedener Vermögensteuerkonzepte bewertet. Demnach ist je nach Ausgestaltung zwar mit Vermögensteuereinnahmen von bis zu 18 Milliarden Euro pro Jahr zu rechnen. Wirtschafts- und finanzpolitisch entscheidend ist jedoch die fiskalische Gesamtwirkung einer Vermögensteuer. Hier sind die Prognosen der Studie über alle untersuchten Varianten hinweg eindeutig. So würde bei einer Wiedereinführung der Vermögensteuer insbesondere das Investitionsniveau zurückgehen und in der Folge auch die Beschäftigung, die Produktion, der Konsum und damit das BIP schrumpfen. Daher wären insbesondere bei den Ertragsteuern und der Umsatzsteuer, aber auch bei anderer Steuern erhebliche Aufkommensverluste zu verzeichnen. Dadurch käme es trotz Mehreinnahmen aus der Vermögensteuer per Saldo zu Steuermindereinnahmen zwischen 24 und 31 Milliarden Euro jährlich.

Der negative Einfluss von Steuererhöhungen auf das Wirtschaftswachstum wird auch in anderen aktuellen Studien herausgearbeitet:

- Ein Working Paper der Europäischen Zentralbank aus dem Jahr 2018⁴¹ untersucht 180 Haushaltskonsolidierungen in 13 EU-Staaten⁴² im Zeitraum von 1978-2013. Dabei wird anhand einer Regressionsanalyse abgeschätzt, welchen Einfluss Steuererhöhungen bzw. Ausgabenkürzungen von 1 Prozent des BIP nach 3 Jahren auf die Wirtschaftsleistung haben. Während eine entsprechende Steuererhöhung das Wirtschaftswachstum nach 3 Jahren um durchschnittlich 1 Prozent reduziert, beträgt bei Ausgabenkürzungen die Reduktion durchschnittlich nur 0,02 Prozent.⁴³ Das heißt, dass bei ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierungen praktisch keine negativen Wachstumseffekte festzustellen sind. Während Steuererhöhungen die wirtschaftliche Entwicklung erheblich beeinträchtigen, verhalten sich Ausgabekürzungen weitgehend wachstumsneutral.

³⁷ Siehe Anhang, Zeile 11.

³⁸ Siehe S. 18f.

³⁹ Vgl. im Folgenden *DSi* (2020b), S. 4f.

⁴⁰ Siehe https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/20210301_SPD_Zukunftsprogramm.pdf#page=21.

⁴¹ Vgl. *Beetsma/Furtuna/Giuliodori* (2018).

⁴² Österreich, Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, Portugal, Spanien, Großbritannien, Finnland, Schweden und die Niederlande.

⁴³ Vgl. *Beetsma/Furtuna/Giuliodori* (2018), S. 29.

- Speziell für Deutschland hat der Sachverständigenrat⁴⁴ die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des im Juni 2020 beschlossenen Konjunkturpakts mithilfe eines makroökonomischen Modells abgeschätzt.⁴⁵ Dabei wird berücksichtigt, dass ab 2023 die Staatsverschuldung über 20 Jahre zurückgeführt werden soll. Anders als bei dem vom Bundestag beschlossenen Tilgungsplan werden jedoch Annahmen getroffen, mit welchen Maßnahmen die Haushaltskonsolidierung erfolgen soll. Im Wesentlichen wird zwischen einer Reduzierung der öffentlichen Konsumausgaben einerseits und einer anteiligen Erhöhung von Lohn- bzw. Kapitalsteuern andererseits unterschieden. Die Ergebnisse der Modell-Berechnungen zeigen, dass „eine Konsolidierung über selbst nur temporär erhöhte Ertragsteuern stärker negativ auf das Wirtschaftswachstum wirkt als die Reduktion oder der geringere Anstieg staatlicher Ausgaben.“⁴⁶
- Eine Studie aus dem Jahr 2014 hat im Rahmen einer Regressionsanalyse die Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen in Deutschland zwischen 1974 und 2010 untersucht.⁴⁷ Die Autoren kommen zum Ergebnis, dass eine Steuererhöhung von 1 Prozent des BIP die Wirtschaftsleistung nach 2 Jahren um bis zu 2,4 Prozent reduziert.

Exkurs: Zur Aktualität der „Laffer-Kurve“ – Hohe Selbstfinanzierungseffekte bei Steuersenkungen

Die wachstumsfeindlichen Effekte von Steuererhöhungen werden somit von zahlreichen Studien belegt. Zudem besteht in der Politik große Einigkeit, dass Deutschland möglichst durch Wirtschaftswachstum die Krisenfolgen bewältigen soll. Angesichts der hohen Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland⁴⁸ sollten daher vor allem die steuerlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen, Selbständige und Arbeitnehmer verbessert werden, um die wirtschaftliche Erholung zu unterstützen. Der Forderung nach Steuerentlastungen wird jedoch häufig entgegengehalten, dass dies zu hohen Steuermindereinnahmen führen würde. Dabei wird jedoch übersehen, dass die Forschung zur „Laffer-Kurve“ wiederholt die Existenz von nennenswerten Selbstfinanzierungseffekten nachgewiesen hat.⁴⁹

Gemäß der „Laffer-Kurve“ steigen die Steuereinnahmen mit zunehmenden Steuersätzen nicht proportional an. Vielmehr ist es möglich, dass die Einnahmen bei steigenden Steuersätzen lediglich unterproportional steigen bzw. in Bereichen sehr hoher Steuersätze wegen der Erodierung der Bemessungsgrundlage sogar auch absolut zurückgehen. Das kann in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht überraschen. Nutzenmaximierende Wirtschaftsakteure schränken ihr individuelles Arbeitsangebot und ihre Investitionstätigkeit tendenziell ein, wenn die Erträge ihrer Arbeit und ihrer Investitionen übermäßig belastet werden. Diese Zusammenhänge gelten spiegelbildlich natürlich auch für Steuersatzsenkungen. Sie führen gemäß der „Laffer-Kurve“ nicht notwendigerweise zu einem proportionalen Rückgang der Steuereinnahmen. Je nach Ausgangsniveau der Steuersätze können wegen der Anreizeffekte dann die Steuereinnahmen sogar steigen oder zumindest nur unterproportional sinken. Auf welchem Punkt der „Laffer-Kurve“ sich eine Volkswirtschaft befindet, hängt aber nicht nur von den Steuersätzen, sondern vom gesamten wirtschafts- und finanzpolitischen Umfeld ab.

Wirtschaftswissenschaftliche Studien kommen dabei zu aufschlussreichen Ergebnissen. Sie bestätigen nicht nur den Grundzusammenhang der „Laffer-Kurve“, sondern betrachten auch länderspezifische

⁴⁴ Gemeint ist der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“.

⁴⁵ Vgl. *SVR Wirtschaft* (2020), S. 114-117. Weitere Informationen zur Ausgestaltung des verwendeten neoklassischen Modells und zu einzelnen Modellannahmen finden sich im Kasten 9 auf Seite 114.

⁴⁶ *SVR Wirtschaft* (2020), S. 141. Eine Reduktion der staatlichen Konsumausgaben verringert das BIP im Jahr 2025 um mindestens 0,12 Prozent. Bei einer Konsolidierung, die jeweils zu 50 Prozent aus höheren Lohnsteuern und geringeren Konsumausgaben besteht, beträgt die Wachstumseinbuße im Jahr 2025 hingegen mindestens 0,33 Prozent.

⁴⁷ Vgl. Hayo/Uhl (2014).

⁴⁸ Siehe S. 23f..

⁴⁹ Vgl. im Folgenden *DSi* (2019), S. 320 f.

Situationen im Rahmen von mathematischen Modellen. So zeigen *Trabandt/Uhlig*⁵⁰, dass sich etwa in Staaten wie den USA eine moderate Einkommensteuersatzsenkung zu rund 32 Prozent selbst finanzieren würde. Für Deutschland sähe die Lage noch besser aus. Hier könnte eine Entlastung bei der Einkommensteuer mit einem mittelfristigen Selbstfinanzierungsgrad von rund 50 Prozent einhergehen.⁵¹

Eine jüngere Studie bestätigt diese Ergebnisse im Grundsatz. Danach betrüge der Selbstfinanzierungsgrad einer moderaten Steuersenkung 30 Prozent (USA) bzw. 44 Prozent (Deutschland).⁵² Somit gehen Steuerentlastungen voraussichtlich mit deutlich geringeren Mindereinnahmen einher, als von der Politik häufig behauptet wird. Um das Wirtschaftswachstum anzukurbeln und damit die Krisenfolgen möglichst schnell zu bewältigen, sollten daher nicht Steuererhöhungen, sondern Steuerentlastungen beschlossen werden.

Steuererhöhungen verschlechtern das Investitionsklima

In Deutschland wird regelmäßig über fehlende Investitionen geklagt. Dabei wird allerdings meistens übersehen, dass fast 90 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Investitionen nicht vom Staat, sondern von Unternehmen und Privathaushalten getätigt werden.⁵³ Um den kritisierten Investitionsrückstau aufzulösen, kommt es daher vor allem darauf an, die Rahmenbedingungen für private Investitionen zu verbessern und z. B. steuerliche und regulatorische Hemmnisse abzubauen. Das würde nicht zuletzt auch die Voraussetzungen dafür schaffen, die wirtschaftlichen und finanzpolitischen Folgen der Corona-Pandemie schnell zu bewältigen. Denn ein hohes Investitionsniveau gilt als wichtiger Wachstumstreiber, da Investitionen in der Regel die Produktivität und die wirtschaftliche Wertschöpfung steigern können.⁵⁴

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie Steuererhöhungen und staatliche Ausgabenkürzungen das Klima für private Investitionen beeinflussen. Die Studie von *Alesina* und Kollegen liefert – durch die Analyse von Haushaltskonsolidierungen in 16 OECD-Ländern⁵⁵ – dazu einen eindeutigen Befund: Steuererhöhungen von 1 Prozent des BIP verringern nach 4 Jahren das private Investitionsniveau um

⁵⁰ Wie in derartigen Studien üblich, wurden hier mathematische Nutzen- und Produktionsfunktionen mit volkswirtschaftlichen Daten der USA und 14 EU-Staaten, wie Konsum- und Investitionsausgaben, Arbeitsvolumen, Steuersätze, Steuereinnahmen, Staatsausgaben, Zinssätze und Wachstumsraten etc. gespeist. Daraus wurden jene Koeffizienten für Schätzfunktionen abgeleitet, deren mathematisch ermittelten Simulationsergebnisse den tatsächlichen volkswirtschaftlichen Daten möglichst nahekommen. Solche entsprechend kalibrierten Schätzfunktionen gestatten dann Prognosen zu den Auswirkungen von finanzpolitischen Maßnahmen. Im vorliegenden Fall wurde untersucht, wie die „Laffer-Kurve“ länderspezifisch verläuft, also wie stark das Steueraufkommen mittelfristig sinkt, wenn Einkommensteuersätze gesenkt werden. Hieraus wurde der Selbstfinanzierungsgrad geschätzt, also das Verhältnis aus zusätzlichen Steuereinnahmen (aufgrund der zusätzlichen Arbeits- und Investitionsanreize infolge gesenkter Steuersätze) und den statisch zu erwartenden Aufkommensverlusten (infolge der Anwendung gesenkter Steuersätze auf eine unveränderte Bemessungsgrundlage). Mittels dieses mathematisch anspruchsvollen Modells, das gleichwohl aufgrund der komplexen Fragestellung auch mit vereinfachten Annahmen arbeitet, gelangte man zu länderspezifisch sehr unterschiedlichen Resultaten.

⁵¹ Vgl. *Trabandt/Uhlig* (2011).

⁵² Vgl. *Lundberg* (2017).

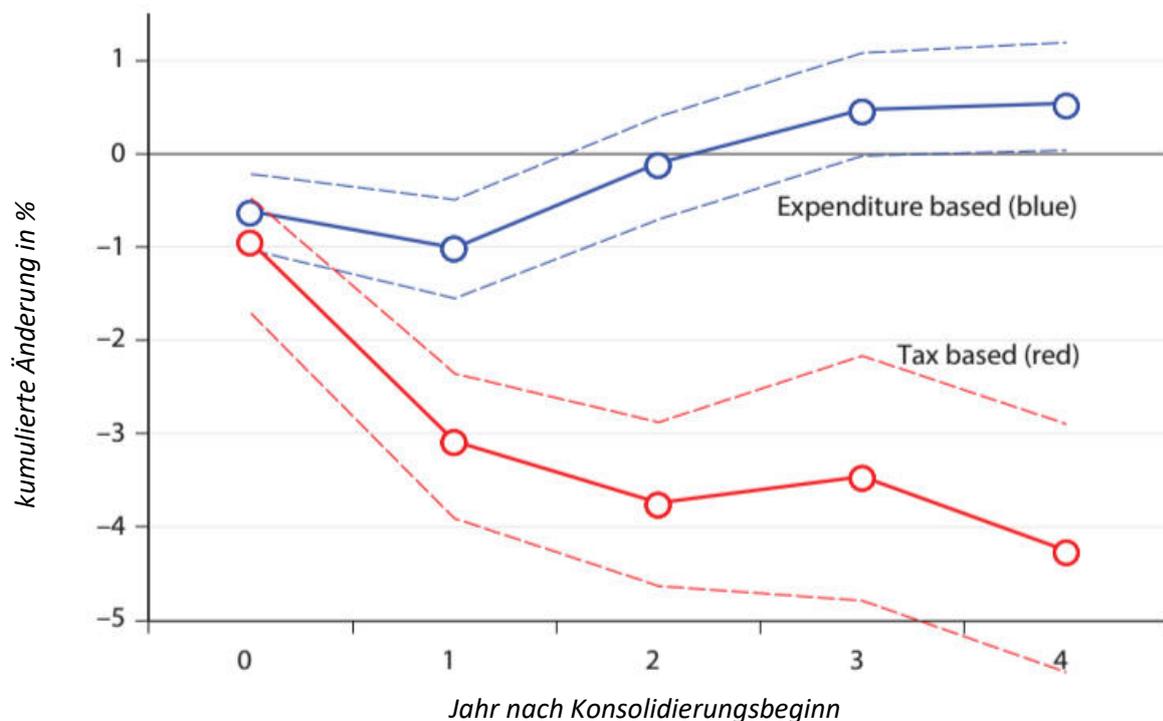
⁵³ Das Statistische Bundesamt hat für 2019 Bruttoanlageinvestitionen von insgesamt 748 Mrd. Euro ausgewiesen. Davon entfallen 85,6 Mrd. Euro bzw. 11 Prozent auf den Staat und 662,4 Mrd. Euro bzw. 89 Prozent auf nicht-staatliche Sektoren. Werden Abschreibungen berücksichtigt, entfallen sogar rund 94 Prozent der (Netto-)Anlageinvestitionen auf den privaten Bereich. https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/investitionen-pdf-5811108.pdf?__blob=publicationFile#page=36

⁵⁴ Vgl. https://www.ifo.de/DocDL/ifo_Forschungsberichte_106_2019_Wachstum-Produktivitaet_1.pdf (S. 72)

⁵⁵ Siehe S. 6.

durchschnittlich mehr als 4 Prozent (siehe *Abbildung 4*). Hingegen ist bei Ausgabenkürzungen im gleichen Umfang mittelfristig sogar ein leicht positiver Effekt auf das Investitionsgeschehen festzustellen (nach 4 Jahren: + 0,5 Prozent).⁵⁶

Abbildung 4: Wie beeinflussen Steuererhöhungen (rot) und Ausgabenkürzungen (blau) das private Investitionsniveau?⁵⁷



Quelle: Alesina et al (2019), S. 98. (eigene Übersetzung der Achsenbeschriftung). Es sind jeweils die Effekte einer Steuererhöhung bzw. Ausgabenkürzung im Volumen von 1 Prozent des BIP ausgewiesen (weitere Erläuterungen: siehe *Abbildung 3*).

Auch in anderen empirischen Arbeiten finden sich Belege dafür, dass höhere Steuern abschreckend auf die Investitionsentscheidungen von Unternehmen wirken:

- Eine Meta-Studie, die 45 finanzwissenschaftliche Paper auswertet, kommt zu dem Ergebnis, dass „ein statistisch signifikanter und quantitativ relevanter negativer Zusammenhang zwischen der Gewinnsteuerbelastung und der gemessenen Höhe der ausländischen Direktinvestitionen“⁵⁸ besteht. Im Durchschnitt ist festzustellen, dass eine Erhöhung der Unternehmenssteuern um einen Prozentpunkt die ausländischen Direktinvestitionen in dem betreffenden Staat um 2,55 Prozent verringert.⁵⁹ Der Steuerbelastung kommt somit eine Signalwirkung bei internationalen Standort- und Investitionsentscheidungen zu.

⁵⁶ Das liegt vor allem daran, dass Ausgabenkürzungen – anders als Steuererhöhungen – nicht die zu erwartende Nettorendite von Investitionen reduzieren. Hinzukommt bei ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierungen noch der vertrauensbildende Effekt, dass die Wirtschaftsakteure keine Steuererhöhungen in der Zukunft befürchten und bei nachhaltigem Konsolidierungserfolg sogar mit Entlastungen rechnen. Vgl. Alesina et al (2019), S. 100.

⁵⁷ Alesina et al (2019), S. 98.

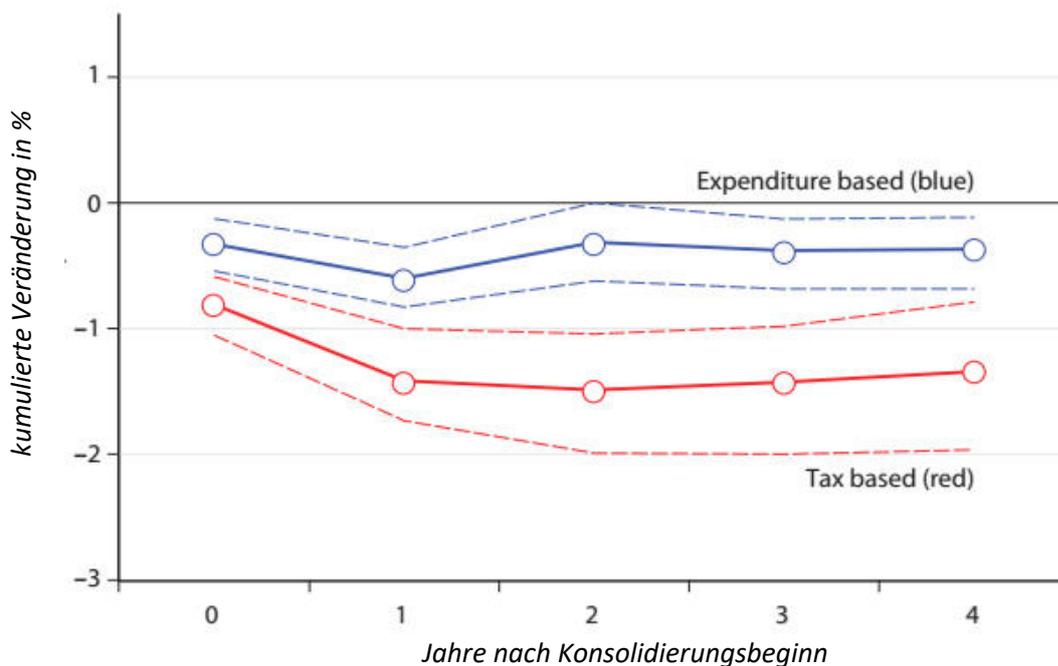
⁵⁸ BMF-Beirat (2019), S. 11.

⁵⁹ Vgl. Feld/Heckmeyer (2011).

- Eine weitere Studie stellt fest, dass „die Auslandsinvestitionen stärker auf die tariflichen Steuersätze reagieren, wenn die internationale Gewinnverlagerung durch steuerliche Begrenzungen des Zinsabzugs erschwert ist.“⁶⁰ In Deutschland gibt es solche Beschränkungen in Form der Zinsschranke und der Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer. Darüber hinaus ist das Steuerrecht in Deutschland ohnehin sehr restriktiv ausgestaltet⁶¹. Die Attraktivität Deutschlands für ausländische Investitionen wird somit durch hohe Steuersätze und durch diverse Abzugsbeschränkungen doppelt beeinträchtigt.

Steuererhöhungen haben somit einen stark negativen Einfluss sowohl auf das Wirtschaftswachstum als auch auf die private Investitionstätigkeit. Bei Haushaltskonsolidierungen mit Schwerpunkt auf Ausgabenkürzungen ist das hingegen nicht der Fall. Diese wirken weitgehend neutral auf Wirtschaftswachstum und private Investitionen.

Abbildung 5: Einfluss von Steuererhöhungen (rot) und Ausgabenkürzungen (blau) auf die privaten Konsumausgaben (von Privathaushalten)



Quelle: Alesina et al (2019), S. 98 (eigene Übersetzung der Achsenbeschriftung). Es sind jeweils die Effekte einer Steuererhöhung bzw. Ausgabenkürzung im Volumen von 1 Prozent des BIP ausgewiesen. (weitere Erläuterungen: siehe Abbildung 3).

⁶⁰ BMF-Beirat (2019), S. 14. Vgl. Büttner/Overesch/Wamser (2018).

⁶¹ Dafür sorgt beispielsweise das aus dem Jahr 1972 stammende Außensteuergesetz. Dieses zielt darauf ab, bei grenzüberschreitenden Steuergestaltungen, wie z. B. einem Wohnsitzwechsel oder der Verlagerung von Gewinnen in niedrigbesteuerte Staaten, den Steueranspruch des deutschen Fiskus sicherzustellen. Zuletzt ist die Abwehrgesetzgebung, z. B. durch die Einführung einer nationalen Lizenzschranke, noch weiter verschärft worden. Dabei ist Deutschland über europäische Standards hinausgegangen und hat damit die steuerlichen Standortbedingungen im internationalen Vergleich weiter verschlechtert. Vgl. DSi (2019).

Steuererhöhungen belasten das Vertrauen der Verbraucher

Bemerkenswert ist, dass sich die Art der Konsolidierung auch unterschiedlich auf die Konsumneigung der Privathaushalte auswirkt. So führen Haushaltskonsolidierungen, die vorwiegend die Steuern erhöhen, dazu, dass die Privathaushalte ihre Konsumausgaben stärker reduzieren als das bei Ausgabenkürzungen der Fall ist (siehe *Abbildung 5*). Das lässt sich dadurch erklären, dass Steuererhöhungen das verfügbare Einkommen der Verbraucher reduzieren, sodass auch weniger Mittel für den Konsum bereitstehen. Demgegenüber stärkt eine Reduktion von Staatsausgaben das Verbrauchervertrauen, da durch eine erfolgreiche Konsolidierung höhere Krisenbewältigungskosten in der Zukunft vermieden werden und mittelfristig Aussicht auf Steuerentlastungen besteht.⁶²

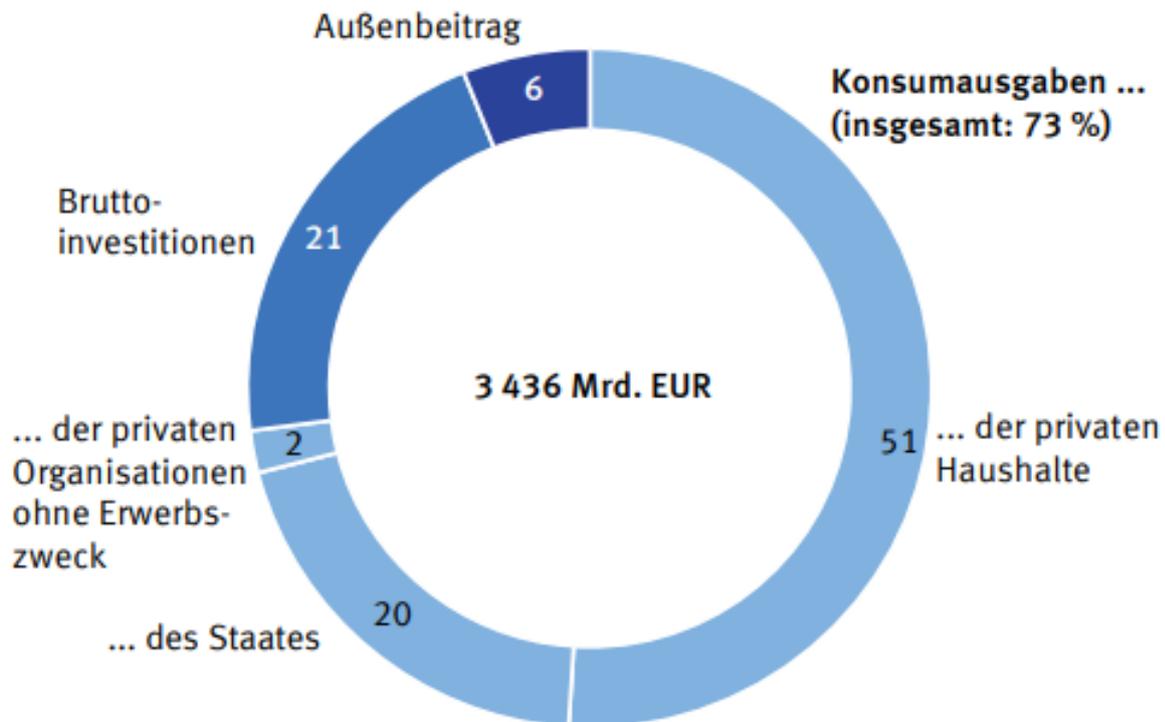
Der negative Effekt von Steuererhöhungen auf die privaten Konsumausgaben ist auch gesamtwirtschaftlich von erheblicher Bedeutung. So machen in Deutschland die Konsumausgaben der privaten Haushalte rund 51 Prozent des BIP aus und sind mit Abstand die wichtigste Verwendungskategorie (siehe *Abbildung 6*). Außerdem haben die privaten Konsumausgaben⁶³ im Zeitraum 2015-2019 am stärksten zum Wachstum des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts beigetragen (siehe *Tabelle 2*). Dieser Trend wurde zwar durch die Corona-Pandemie und die damit einhergehenden Konsumbeschränkungen unterbrochen. Doch nach der erfolgreichen Eindämmung der Pandemie dürfte der Wachstumsbeitrag durch die privaten Konsumausgaben noch deutlich stärker als in den Vorjahren ausfallen, da mit erheblichen Nachholeffekten zu rechnen ist.⁶⁴ Sollte es jedoch zu Steuererhöhungen kommen, würde dies die Konsumneigung der Privathaushalte deutlich dämpfen und damit auch die wirtschaftliche Erholung ausbremsen.

⁶² Vgl. *Alesina et al (2019)*, S. 113f.: "A successful fiscal consolidation removes uncertainty and stimulates demand by making consumers, and especially investors, more optimistic about the future. Imagine a situation ... in which an economy is on an unsustainable path with an exploding public debt due to unresolved political conflict about how to stabilize the debt with austerity policies. Sooner or later a fiscal stabilization has to occur, since default is excluded. The longer one waits, the higher the taxes that will need to be raised (or spending to be cut) in the future. When the stabilization occurs it removes the uncertainty about further delays that would have increased even more the costs of the stabilization."

⁶³ Einschließlich der Konsumausgaben der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck.

⁶⁴ In der Krise wird verstärkt gespart. Die Sparquote der privaten Haushalte ist von 10,9 % (2019) auf 16,3 % (2020) gestiegen. Nach dem Wegfall der Corona-Beschränkungen könnte es daher zu einer deutlichen Erhöhung der Konsumausgaben kommen. Der Sachverständigenrat für Wirtschaft prognostiziert für 2021 (mit Unsicherheiten bezüglich des weiteren Pandemieverlaufs), dass der Anstieg der privaten Konsumausgaben 1,8 Prozentpunkte zum realen Wirtschaftswachstum von 3,7 Prozent beitragen dürfte, was einem Anteil von 49 Prozent entspricht. Siehe SVR Wirtschaft (2020), S. 98. Zur Sparquote siehe https://service.destatis.de/DE/vgr_dashboard/konsum.html

Abbildung 6: Verwendung des Bruttoinlandsprodukts in % (2019)



Quelle: [Statistisches Bundesamt](#) (2020a).

Tabelle 2: Wachstumsbeiträge zum preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt nach Verwendungskomponenten

	2015	2016	2017	2018	2019
Prozentpunkte					
Inländische Verwendung	+ 1,5	+ 2,8	+ 2,2	+ 2,0	+ 1,0
Private Konsumausgaben	+ 1,0	+ 1,2	+ 0,7	+ 0,7	+ 0,8
Konsumausgaben des Staates	+ 0,5	+ 0,8	+ 0,5	+ 0,3	+ 0,5
Bruttoanlageinvestitionen	+ 0,4	+ 0,8	+ 0,5	+ 0,7	+ 0,5
Vorratsveränderungen	- 0,4	+ 0,1	+ 0,5	+ 0,3	- 0,9
Außenbeitrag	+ 0,2	- 0,6	+ 0,3	- 0,4	- 0,4
Bruttoinlandsprodukt	+ 1,7	+ 2,2	+ 2,5	+ 1,5	+ 0,6

Quelle: Statistisches Bundesamt (2020b); Private Konsumausgaben: Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck.

Zwischenfazit: Höhere Steuern bremsen das Wirtschaftswachstum aus

Aktuelle Studien verdeutlichen die negativen Effekte von Steuererhöhungen auf das Wirtschaftswachstum. Das wird auch dadurch bestätigt, dass höhere Steuern die private Investitionstätigkeit und die Konsumneigung der privaten Haushalte reduzieren, die wichtige Impulse zur wirtschaftlichen Entwicklung beisteuern. Ausgabenseitigen Haushaltskonsolidierungen wird hingegen eine gänzlich andere Wirkung zugeschrieben: So erweisen sich Ausgabenkürzungen als weitgehend wachstumsneutral bzw. dämpfen sie die wirtschaftliche Entwicklung weitaus weniger als Steuererhöhungen.

Wie brisant dieser Befund ist, zeigt ein Blick auf die aktuellen Diskussionen: So sprechen sich weite Teile der Politik für eine Wachstumsstrategie aus, die die Rückkehr zu soliden Staatsfinanzen erleichtern sollen.⁶⁵ Dies wird aber nur gelingen, wenn das Wirtschaftswachstum nicht durch Steuererhöhungen abgewürgt wird. Es ist daher irreführend, wenn Bundesfinanzminister Scholz verspricht, dass Deutschland aus den Corona-Schulden wieder „herauswachsen“ wird, er aber zugleich höhere Steuern fordert.

Mit Steuererhöhungen scheitert der Schuldenabbau

Die negativen Wachstumseffekte sind nicht die einzige Hypothek von Konsolidierungen, die auf höhere Steuern setzen. Steuererhöhungen wirken auch schädlich, wenn es um die Rückführung der öffentlichen Verschuldung geht. Das zeigt sich besonders deutlich in OECD-Ländern, die ohnehin hoch verschuldet sind (etwa 120 Prozent des BIP). So führen Steuererhöhungen von 1 Prozent des BIP in diesen Ländern sogar zu einem leichten Anstieg der Staatsschuldenquote um durchschnittlich 0,1 bis 0,2 Prozent (siehe *Abbildung 7*, Chart a und d). Bei vergleichbaren Ausgabenkürzungen ist hingegen ein Rückgang der Staatsschuldenquote um durchschnittlich 2 Prozent zu verzeichnen. Doch auch bei einem moderaten Schuldenstand von etwa 60 Prozent des BIP sind Ausgabenkürzungen weitaus wirksamer bei der Rückführung der Staatsverschuldung als Steuererhöhungen (siehe *Abbildung 7*, Chart b und c). Das verdeutlicht, dass Haushaltskonsolidierungen über Steuererhöhungen letztlich zum Scheitern verurteilt sind.

⁶⁵ So auch die Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht 2021: „Die Finanzpolitik zur Stabilisierung der Wirtschaft setzt die Bundesregierung auch im Jahr 2021 fort, solange es die Corona-Krise erforderlich macht. Hierzu gehören auch geringe Belastungen der Wirtschaft durch Steuern und Abgaben und die Vermeidung von Steuererhöhungen für die Bürgerinnen und Bürger, um aus der Krise herauszuwachsen.“ https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/jahreswirtschaftsbericht-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=6#page=49

Abbildung 7: Wie beeinflussen Steuererhöhungen (rot) und Ausgabenkürzungen (blau) die Staatsschuldenquote?⁶⁶

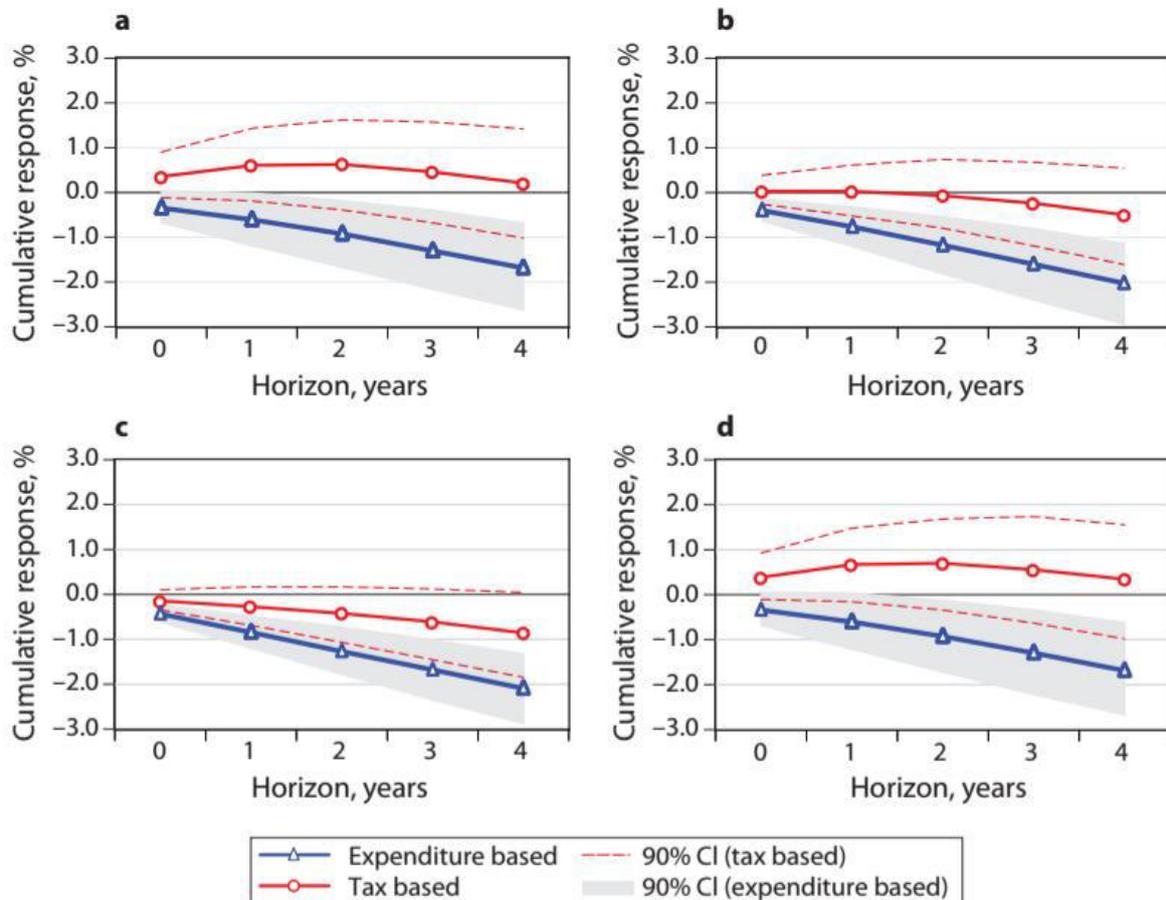


Figure 7.12. Debt dynamics. Panel a shows high debt (to GDP)—high cost of debt; panel b, low debt (to GDP)—low cost of debt; panel c, low debt (to GDP)—high cost of debt; and panel d, high debt (to GDP)—low cost of debt.

Quelle: Alesina et al (2019), S. 111. Es sind jeweils die Effekte einer Steuererhöhung bzw. Ausgabenkürzung im Volumen von 1 Prozent des BIP ausgewiesen. Die Charts bilden folgende Konstellationen ab: Chart a – hohe Staatsschuldenquote, hohe Zinskosten; Chart b – niedrige Staatsschuldenquote, niedrige Zinskosten; Chart c – niedrige Staatsschuldenquote, hohe Zinskosten; Chart d – hohe Staatsschuldenquote, niedrige Zinskosten (weitere Erläuterungen: siehe Abbildung 3).

Damit werden auch die Ergebnisse einer älteren Vergleichsstudie bestätigt, in der Konsolidierungsprogramme in 21 OECD-Staaten in den Jahren 1970-2007 untersucht werden. Ziel der Studie ist es, die Erfolgsfaktoren für eine nachhaltige Sanierung der Staatsfinanzen zu bestimmen. Haushaltskonsolidierungen werden dann als nachhaltig bezeichnet, wenn 3 Jahre nach Beginn der Konsolidierungsphase die Staatsschuldenquote insgesamt um mehr als 4,5 Prozentpunkte abgesenkt wurde.

Bemerkenswert ist, dass sich die Zusammensetzung von erfolgreichen und fehlgeschlagenen Konsolidierungsprogrammen fundamental voneinander unterscheidet (siehe Tabelle 3). So wurden bei nachhaltigen Konsolidierungen die Staatsausgaben um durchschnittlich 2 Prozent des BIP gesenkt, und zugleich lässt sich ein Rückgang der Staatseinnahmen um ein halbes Prozent des BIP feststellen. Im Gegensatz dazu erhöhten sich bei nicht nachhaltigen Konsolidierungen die Einnahmen um 1,4 Prozent

⁶⁶ Alesina et al (2019), S. 111.

des BIP, während die Ausgaben nur moderat um 0,7 Prozent des BIP sanken.⁶⁷ Ausgabenkürzungen sind daher der Schlüssel für eine nachhaltige, erfolgreiche Haushaltskonsolidierung.

Tabelle 3: Veränderungen von Einnahmen und Ausgaben bei nachhaltigen und nicht nachhaltiger Konsolidierung in Prozent des BIP

Konsolidierungstyp	Veränderung der Ausgaben in % des BIP	Veränderung der Einnahmen in % des BIP
Nachhaltig	-1,95 %	-0,51 %
Nicht nachhaltig	-0,72 %	+1,41 %

Quelle: Alesina/Ardagna (2009), S. 28 (Table 5).

Begrenzung der Einnahmen fördert Ausgabendisziplin

Die Auswertung von aktuellen Vergleichsstudien hat gezeigt, dass Haushaltskonsolidierungen vor allem dann gelingen, wenn die Staatsausgaben gekürzt werden. Einnahmeerhöhungen zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung scheinen hingegen keine erfolgversprechende Strategie zu sein. Das liegt zum einen an den negativen Wachstumseffekten, die gerade dann voll durchschlagen, wenn sich Steuern und Abgaben bereits auf hohem Niveau befinden, wie das in Deutschland der Fall ist.⁶⁸ Verschärfend kommt hinzu, dass zusätzliche finanzielle Spielräume erfahrungsgemäß vor allem für Ausgabensteigerungen genutzt werden. So haben etwa die kräftigen Steuererhöhungen im Zeitraum 2010-2019 regelrecht zu einer Aufblähung der öffentlichen Budgets geführt.⁶⁹ Umgekehrt ist in Phasen stagnierender Einnahmen auch ein stärkeres Maß an Ausgabendisziplin zu erwarten.

Die Frage, ob die Höhe der Einnahmen nachweislich die Höhe der Ausgaben beeinflusst, beschäftigt die Forschung bereits seit geraumer Zeit.⁷⁰ Eine Studie des ifo-Instituts hat hierfür makroökonomischer Daten aus den EU-Staaten über den Zeitraum 1960-2006 ausgewertet. Für Deutschland findet sich ein empirischer Beleg, dass die Höhe der Einnahmen tatsächlich die Höhe der Ausgaben bestimmen. Um diesen Zusammenhang zu überprüfen, hat das finanzwissenschaftliche Institut des BdSt die Entwicklung von Steuereinnahmen und Staatsausgaben von 1991-2011 mithilfe einer Regressionsanalyse untersucht. Es lässt sich feststellen, dass die gesamtstaatliche Ausgabenentwicklung mit einer leichten Verzögerung von rund 2 Jahren der Entwicklung der Steuereinnahmen folgt. Wenn man den Betrachtungszeitraum bis 2019 ausdehnt, ist sogar noch ein stärkerer Zusammenhang zwischen der Entwicklung von Steuereinnahmen und Ausgaben zu beobachten. Während somit Perioden mit gedämpfter Steuerentwicklung in den Folgejahren für eine gewisse Ausgabendisziplin sorgten, führten Phasen mit stärker steigenden Einnahmen zu einem deutlichen Anstieg der Ausgaben.⁷¹

Um speziell das Wachstum der staatlichen Einnahmen zu begrenzen, sollte der bestehenden Schuldenbremse zukünftig auch eine Steuer- und Abgabenbremse an die Seite gestellt werden. Das DSI hat dazu verschiedene Reformen vorgeschlagen.⁷² Beispielsweise sollte die Zahl der möglichen Steuerarten limitiert werden, indem u. a. die Vermögensteuer und einmalige Vermögensabgaben aus dem Katalog der verfassungsrechtlich zulässigen Steuern gestrichen werden. Außerdem sollten durch eine Indexie-

⁶⁷ Vgl. Alesina/Ardagna (2009) und KBI (2012).

⁶⁸ Siehe S. 21f.

⁶⁹ Siehe Abbildung 1 auf S. 5.

⁷⁰ Für einen Überblick: Tashevskaja (2018) und Payne (2003).

⁷¹ Vgl. KBI (2012), S. 45.

⁷² Vgl. DSI (2015).

rung des Einkommensteuertarifs die ungerechtfertigten Mehrbelastungen infolge der kalten Progression dauerhaft unterbunden werden. Die beschlossenen Tarifierhöhungen für die Jahre 2016-2022 sind ein wichtiger Erfolg, den es auch unter ungünstigeren finanzpolitischen Rahmenbedingungen fortzuschreiben gilt. Daher sollte die Politik einen „Tarif auf Rädern“ beschließen, der die automatische Anpassung der tariflichen Eckwerte an die allgemeine Preisentwicklung vorsieht.⁷³ Des Weiteren sollten auch Fehlanreize zu Grund-, Gewerbe- und Grunderwerbsteuererhöhungen in den staatlichen Finanzausgleichssystemen abgeschafft werden. Zudem sollten vor allem auf kommunaler Ebene verstärkt direktdemokratische Entscheidungsverfahren eingeführt werden, um die Hürden für die Durchsetzungen von Belastungsverschärfungen zu erhöhen.⁷⁴ Ein solches Maßnahmenbündel würde den politischen Handlungsspielraum auf der Einnahmeseite einschränken und könnte daher zu einer wirksamen Begrenzung der Steuer- und Abgabenlast beitragen.

Die Schuldenbremse, die ein dauerhaftes Ausweichen in die Staatsverschuldung unterbindet, und eine Steuer- und Abgabenbremse, die eine übermäßige Belastung der Steuerzahler verhindert, ergänzen sich somit gegenseitig. Das wäre eine wichtige Weichenstellung, um die Rückkehr zu soliden Staatsfinanzen zu unterstützen.

4. Weitere Argumente gegen Steuererhöhungen und für Ausgabenkürzungen

Steuererhöhungen: nicht erforderlich und nicht zweckmäßig!

Deutschland konnte die Staatsschuldenquote seit 2010 von über 80 Prozent auf unter 60 Prozent des BIP im Jahr 2019 zurückfahren. Damit lag der deutsche Schuldenstand deutlich unter dem Durchschnitt von 84 Prozent des BIP im Euroraum.⁷⁵ Durch die Corona-Pandemie ist die öffentliche Verschuldung in Deutschland zwar stark gestiegen, fällt aber im EU-Vergleich immer noch niedrig aus. Zudem genießt der deutsche Fiskus an den internationalen Finanzmärkten einen ausgezeichneten Ruf und kann sich daher zu außergewöhnlich günstigen Konditionen finanzieren.⁷⁶ Andererseits fällt die Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland im internationalen Vergleich hoch aus.⁷⁷ Bei hoher Steuerlast und relativ niedrigem Staatsschuldenstand ist es nicht ersichtlich, warum gerade Steuererhöhungen die öffentlichen Haushalte in Deutschland konsolidieren sollten. Zwar könnten Steuererhöhungen theoretisch in extremen fiskalischen Notlagen, wenn sich etwa der Staat wegen fehlender Bonität nicht mehr (ausreichend) an den Kapitalmärkten refinanzieren kann, als *ultima ratio* gerechtfertigt werden. Eine solche Ausnahmesituation ist in Deutschland jedoch nicht ansatzweise zu erkennen. Stattdessen gilt die Bundesrepublik in Europa und international als Stabilitätsanker. Somit sind Steuererhöhungen in Deutschland dank der exzellenten Bonität des Staates weder erforderlich noch sind sie wegen der ohnehin hohen Steuer- und Abgabenlast ein geeignetes Konsolidierungsmittel.

⁷³ Perspektivisch sollte der Einkommensteuertarif an die durchschnittliche Einkommensentwicklung angepasst werden, um so auch die heimlichen Steuererhöhungen abzuschaffen.

⁷⁴ Für weitere Reformvorschläge siehe DSI (2015), S. 87ff.

⁷⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_17_40/default/table?lang=de

⁷⁶ Laut Bundesfinanzministerium lag die durchschnittliche Emissionsrendite von Bundeswertpapieren zum Stichtag 30. November 2020 bei minus 0,56 Prozent. Aufgrund der negativen Rendite hat der Bund im Jahr 2020 rund 7 Milliarden Euro bei der Schuldenaufnahme verdient. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/bund-macht-schulden-und-bekommt-sieben-milliarden-euro-geschenkt-a-031cbb18-d470-4bd3-9f3e-604d710ae266>

⁷⁷ Für nähere Ausführungen siehe S. 21f.

Niedrige Zinsausgaben erleichtern Konsolidierungsfortschritte

Die Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte sind auf historisch niedrigem Niveau. Während die Zinsausgaben von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen 2010 bei 64,6 Mrd. Euro lagen, waren es im Jahr 2019 nur noch 38,4 Mrd. Euro.⁷⁸ Die expansive Geldpolitik der EZB hat somit den Staatshaushalt massiv entlastet. Das ist auch an der Entwicklung der Zins-Steuerquote ablesbar. So ist der Anteil der gesamtstaatlichen Zinsausgaben an den Steuereinnahmen von 10,9 Prozent (2010) auf 4,2 Prozent (2019) gesunken.

Die niedrigen Zinsausgaben erleichtern die Konsolidierung, da die Haushaltsdefizite entsprechend geringer ausfallen als bei einer höheren Zinsbelastung. Allein im Bund sind die Zinsausgaben von 38,4 (2010) auf 19,0 Mrd. Euro (2019) gesunken. Es ist damit zu rechnen, dass die Null- bzw. Negativzinsphase für die öffentliche Hand vorerst anhalten wird. Allerdings können mittel- bis langfristig die Zinsen durchaus wieder steigen, wodurch schnell Mehrbelastungen in Milliardenhöhe auf den Staat zukommen würden.⁷⁹ Um diese Zinsänderungsrisiken zu begrenzen, muss die Politik die Haushaltskonsolidierung entschlossen anpacken. Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass dafür nicht Steuererhöhungen, sondern Ausgabenkürzungen erfolgversprechend sind.

Erhebliche Potentiale für Ausgabenkürzungen vorhanden

In den öffentlichen Haushalten sind bereits bei aggregierter Betrachtung erhebliche Einsparpotentiale auf der Ausgabenseite feststellbar. So sind im öffentlichen Gesamthaushalt⁸⁰ die Personalausgaben im Zeitraum von 2014-2019 von 254,9 Mrd. Euro auf 308,0 Mrd. Euro gestiegen, was einem Zuwachs um rund 21 Prozent entspricht.⁸¹ Diese Entwicklung ist neben Personalstellenzuwächsen auch darauf zurückzuführen, dass die Bruttoverdienste in der öffentlichen Verwaltung – mit Ausnahme des Jahres 2018 – stärker gestiegen sind als in der Privatwirtschaft (siehe *Abbildung 8*).

Noch stärkere Zuwächse als im Personalbereich sind bei den „sonstigen sächlichen Verwaltungsausgaben“ zu verzeichnen. Dieser Ausgabeposten hat sich von 93,3 Mrd. Euro (2014) auf 126,4 Mrd. Euro (2019) erhöht, was einem Anstieg um rund 36 Prozent entspricht. Diese Steigerungsrate liegt deutlich über der allgemeinen Preisentwicklung von rund 6 Prozent im Zeitraum 2014-2019.⁸² Auch die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse an „soziale und ähnliche Einrichtungen“ sind sprunghaft von 24,8 Mrd. Euro (2014) auf 34,7 Mrd. Euro (2019) gestiegen. Das entspricht einem Zuwachs von rund 40 Prozent. Auch bei den Finanzhilfen, also Geldleistungen, die Empfänger außerhalb des Staatssektors erhalten, ist ein klarer Aufwärtstrend festzustellen. In der engen Abgrenzung der Bundesregierung sind die Finanzhilfen des Bundes (bereits in der Vor-Corona-Zeit) von 5,7 Mrd. Euro (2014) auf 7,9 Mrd. Euro (2019) gestiegen.⁸³

⁷⁸ Destatis, https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000134 (Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Kern- und Extrahaushalte)

⁷⁹ Allein der Bund plant im Zeitraum 2021-2024 mit einer Bruttokreditaufnahme von durchschnittlich rund 370 Mrd. Euro pro Jahr. Bei einem Zinsanstieg um einen Prozentpunkt würden folglich mittelfristig zusätzliche Zinsausgaben von rund 3,7 Mrd. Euro pro Jahr anfallen. Vgl. <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/226/1922601.pdf#page=70>

⁸⁰ Dieser besteht aus Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen (es werden Kern- und Extrahaushalte berücksichtigt).

⁸¹ Quelle: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 2.

⁸² Quelle: Statistisches Bundesamt.

⁸³ https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0501-0600/517-20.pdf?__blob=publication-File&v=2 In der deutlich breiteren Abgrenzung des IfW Kiel sind die Finanzhilfen des Bundes von 43,6 Mrd. Euro (2014) auf 59,3 Mrd. Euro (2019) gestiegen. https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kieler_Beitraege_zur_Wirtschaftspolitik/2020/wipo_29.pdf#page=17

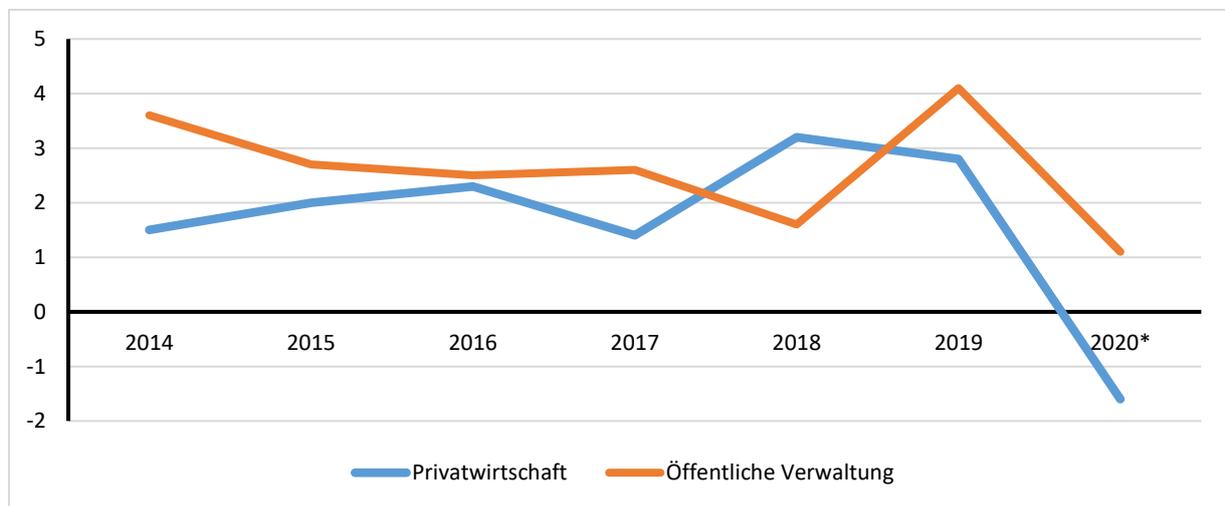
Tabelle 4: Entwicklung wichtiger Ausgabepositionen im öffentlichen Gesamthaushalt

<i>in Mrd. Euro</i>	2014	2019	Anstieg 2014/2019
Personalausgaben	254,9	308,0	+ 20,8 %
sonstigen sächlichen Verwaltungs- ausgaben	93,3	126,4	+ 35,5 %
Zuweisungen und Zuschüsse an soziale und ähnliche Einrichtungen	24,8	34,7	+ 39,9 %
Sozialleistungen insgesamt	851,1	1.040,0	+ 22,2 %
Sozialleistungsquote in %	29,3	30,3	

Quelle: Statistisches Bundesamt. Ausgaben von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen (Kern- und Extrahaushalte).

Abbildung 8: Entwicklung der Bruttoverdienste in Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung

Voll- und teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer, Veränderung gegenüber Vorjahr in %



Quelle: Statistisches Bundesamt (Arbeitnehmerverdienste). Durchschnittliche Bruttojahresverdienste inkl. Sonderzahlungen. 2020: 3. Quartal. Privatwirtschaft: Wirtschaftsabschnitt „Produzierendes Gewerbe und wirtschaftliche Dienstleistungen“; Öffentliche Verwaltung: Wirtschaftsabschnitt „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung“.

Problematisch sind auch die beschlossenen Leistungsausweitungen im Sozialbereich⁸⁴, die gerade in den nächsten Jahren eine starke Kostendynamik entfalten werden. Aber auch in den letzten Jahren waren bereits erhebliche Mehrausgaben zu verzeichnen. So sind die Sozialleistungen von 851,1 Mrd. Euro (2014) auf geschätzt 1.040 Mrd. Euro (2019) gestiegen. Die Sozialleistungsquote, die das Volumen der Sozialleistungen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt misst, hat sich dadurch von 29,3 Prozent (2014) auf 30,3 Prozent (2019) erhöht.⁸⁵ Der Anstieg der Sozialleistungsquote zeigt, dass die Sozialleistungen in Deutschland deutlich stärker gewachsen sind als die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Es ist somit in den wirtschaftlich guten Vor-Corona-Jahren zu einer Aufblähung der öffentlichen

⁸⁴ Zu nennen sind u. a. die Beschlüsse zu Mütter-Rente, Rente mit 63 und Grundrente sowie Leistungsausweitungen beim Arbeitslosengeld oder in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung.

⁸⁵ <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/a230-19-sozialbudget-2019.html>

Haushalte gerade im Sozialbereich gekommen. Diese Fehlentwicklungen gilt es durch Prioritätensetzung und Ausgabenkürzungen zu korrigieren.

Auch aus prinzipiellen Erwägungen heraus sollte die Haushaltskonsolidierung konsequent auf der Ausgabenseite erfolgen. Denn letztlich geraten die öffentlichen Finanzen in Schieflage, weil die Ausgaben in Relation zu den Einnahmen aus dem Ruder laufen. Der Kern des Problems sind daher die stetig steigenden Ausgabeverpflichtungen des Staates – eine Entwicklung, die in den letzten Jahren auch in Deutschland zu beobachten war.⁸⁶ Ausgabenkürzungen sind somit das geeignete und erforderliche Konsolidierungsinstrument, weil so die Ausgabendynamik eingedämmt werden kann und insofern „an der Wurzel des Problems“⁸⁷ angesetzt wird. Entscheidet sich hingegen die Politik für Steuererhöhungen, geht dies am Problem der überhöhten Ausgaben vorbei. Damit wird nicht nur die eigentliche Konsolidierungsaufgabe in die Zukunft verschoben, sondern auch der budgetäre Anpassungsbedarf noch weiter vergrößert. Einnahmeseitige Haushaltskonsolidierungen verschärfen daher die Haushaltslage und sind mittel- und langfristig nicht erfolversprechend. Eine konsequent umgesetzte Konsolidierung auf der Ausgabenseite kann hingegen das Vertrauen der Wirtschaftsakteure stärken und damit auch gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Effekte bewirken, wie z. B. eine Stimulierung der privaten Investitionen und der privaten Konsumausgaben.⁸⁸ Ausgabenseitige Haushaltskonsolidierungen laufen daher auf eine Win-Win-Situation hinaus, da die Staatsfinanzen saniert und die wirtschaftliche Erholung unterstützt werden.

Steuerquote im Langfristvergleich immer noch relativ hoch

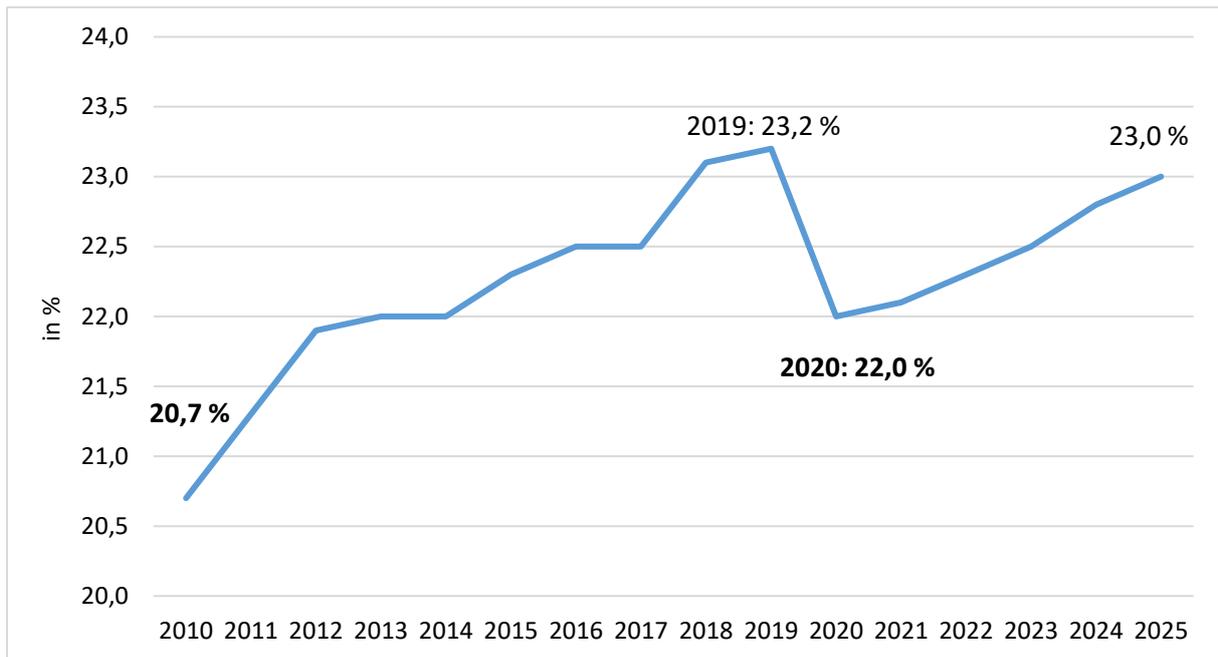
Im Zuge der Corona-Pandemie sind die Steuereinnahmen relativ stark zurückgegangen. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass die Rückgänge von einer äußerst hohen Basis aus erfolgten. Auf längere Sicht betrachtet, fällt das aktuelle Einnahmenniveau des Staates immer noch relativ hoch aus. Das zeigt auch der Vergleich mit den Jahren unmittelbar nach der Finanzkrise 2008/2009.

Für das Jahr 2020 hat der AK Steuerschätzung eine Steuerquote (gesamtstaatliche Steuereinnahmen in Prozent des BIP) von 22 Prozent prognostiziert. Das sind 1,3 Prozentpunkte mehr als 2010, als unmittelbar nach der Finanzkrise die Steuerquote bei 20,7 Prozent lag. Auch in den Jahren 2011 und 2012 lag die Steuerquote mit 21,3 und 21,9 Prozent noch unter dem heutigen Niveau von 22 Prozent. Bemerkenswert ist auch, dass 2014 die Steuerquote mit 22 Prozent in etwa das heutige Niveau erreichte. 2014 war das Jahr, als der Bund erstmals seit 1969 keine neuen Schulden aufnehmen musste. Eine Steuerquote von 22 Prozent ist damit eine vergleichsweise günstige Startrampe für die Haushaltskonsolidierung nach der Corona-Pandemie. Zudem ist damit zu rechnen, dass die Steuerquote – bei unverändertem Steuerrecht – bis 2025 schrittweise auf 23 Prozent ansteigen wird (siehe *Abbildung 8*). Der Staat hat somit kein Einnahmeproblem, sondern ein Problem mit überhöhten Ausgaben.

⁸⁶ Siehe oben und *Abbildung 2*.

⁸⁷ *Aiginger et al* (2010), S. 33.

⁸⁸ Vgl. *ebd.*, S. 33.

Abbildung 9: Entwicklung der Steuerquote (in Abgrenzung der Finanzstatistik)⁸⁹

Quelle: 2010-2019: Bundesfinanzministerium. 2020-2025: AK Steuerschätzung Nov 2020.

Dieser Befund bestätigt sich auch im Langfristvergleich. So betrug die durchschnittliche Steuerquote in den 1990er Jahren 21,7 Prozent und im Zeitraum von 2000-2009 sogar nur 20,8 Prozent. Selbst in den 2010er Jahren, die von starken Einnahmezuwächsen geprägt waren, betrug die Steuer im Durchschnitt 22,2 Prozent. Eine aktuelle Steuerquote von rund 22 Prozent kann somit gewiss nicht als Rechtfertigung für Steuererhöhungen dienen. Im Gegenteil: Belastungsverschärfungen würden eine schnelle wirtschaftliche Erholung verhindern und damit dem Staat auch wachstumsbedingte Einnahmezuwächse vorenthalten.

Hohe Steuer- und Abgabenlast im internationalen Vergleich: Keine Spielräume für Steuererhöhungen

Auch wegen der bereits hohen Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland verbieten sich weitere Steuererhöhungen. Die hohe Belastung verdeutlicht z. B. die Einkommensbelastungsquote, die vom DSI auf Basis von Haushaltsbefragungen des Statistischen Bundesamtes ermittelt wird.⁹⁰ Demnach zahlte ein durchschnittlicher Arbeitnehmer-Haushalt 2020 ca. 52,1 Prozent seines Einkommens als Steuern und Abgaben an den Staat. Das ist auch im internationalen Vergleich ein Spitzenwert. Die jüngsten OECD-Statistiken⁹¹ zeigen, dass für ledige Durchschnittsverdiener in Vollzeit die Steuer- und Abgabenlast nur in Belgien noch höher ist als in Deutschland. In allen anderen 34 Industriestaaten fällt die Belastung zum Teil deutlich geringer aus.⁹² Verschärfend kommt hinzu, dass Steuern und Abgaben die Energiekosten in Deutschland massiv verteuert haben. Inzwischen werden Privathaushalte in Deutschland mit den EU-weit höchsten Stromkosten belastet.

⁸⁹ Die Steuerquote setzt die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen ins Verhältnis zum BIP.

⁹⁰ Vgl. DSI (2020a).

⁹¹ Vgl. OECD, Taxing Wages 2020 mit Daten für 2019.

⁹² Siehe DSI (2020a), S. 8ff.

Auch Unternehmen werden in Deutschland im internationalen Vergleich sehr hoch belastet. So liegt die Belastung auf Unternehmensebene durch Körperschaft- und Gewerbesteuer bei über 30 Prozent.⁹³ Das liegt deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 23,5 Prozent im Jahr 2020.⁹⁴ Zu berücksichtigen ist, dass neben der Besteuerung auf Unternehmensebene auch noch die Anteilseigner belastet werden. Dadurch steigt in Deutschland die Gesamtbelastung auf etwa 50 Prozent an. Aktuelle Studien zeigen, dass die hohe Steuerbelastung zunehmend die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gefährdet und negative Wachstumseffekte drohen.⁹⁵

Um das Wirtschaftswachstum – wie von der Politik gewünscht – anzukurbeln, wären daher Steuerentlastungen geboten. Dies verdeutlicht eine aktuelle Studie, die die gesamtwirtschaftlichen Effekte von Steuerrechtsänderungen in Deutschland im Zeitraum 1970-2017 untersucht.⁹⁶ Demnach bewirkt eine Steuerentlastung von 1 Prozent des BIP nach 2 Jahren eine Zunahme der Wirtschaftsleistung um durchschnittlich 1,7 Prozent.⁹⁷

Gegen Steuerentlastungen werden häufig die damit verbundenen Einnahmefälle angeführt. Dabei werden jedoch regelmäßig die Selbstfinanzierungseffekte übersehen, die mit Steuersenkungen einhergehen. Für Deutschland kommen verschiedene Studien zum Ergebnis, dass sich Entlastungen bei der Einkommensteuer oder eine vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags mittelfristig bis zu 50 Prozent selbst finanzieren würden.⁹⁸ Der relativ hohe Selbstfinanzierungsgrad ist vor allem dadurch zu erklären, dass Steuersenkungen die wirtschaftliche Aktivität positiv beeinflussen. So wird es nach einer Reform für die Wirtschaftsakteure tendenziell attraktiver, ihr Arbeitsangebot und ihre Investitionstätigkeit auszuweiten, da der Staat einen geringeren Anteil der Erträge für sich beansprucht.⁹⁹ Die fiskalischen Kosten einer wachstumsfreundlichen Steuerpolitik sind daher weitaus geringer, als von der Politik häufig suggeriert wird.

Steuererhöhungsdiskussionen beschädigen die Schuldenbremse

Die 2009 beschlossene Schuldenbremse hat mit dazu beigetragen, dass Deutschland nach der Finanzkrise die Rückkehr zu einer soliden Finanzpolitik und eine Reduzierung der Staatsschuldenquote geschafft hat. Aktuell ist allerdings zu beobachten, dass auch die Steuererhöhungsdiskussionen die Schuldenbremse zunehmend in Frage stellen. So hat beispielsweise der Chef des Bundeskanzleramts Braun vorgeschlagen, durch eine Grundgesetzänderung die Vorgaben der Schuldenbremse für einen Über-

⁹³ Bei einem Gewerbesteuer-Hebesatz von 442 Prozent (Durchschnitt für Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern) ergibt sich eine Belastung von 31,3 Prozent. In Großstädten ist die steuerliche Belastung zum Teil noch deutlich höher.

⁹⁴ BDI (2021).

⁹⁵ Das verdeutlicht beispielsweise der Länderindex Familienunternehmen, den das Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) für die Stiftung Familienunternehmen erstellt hat. In diesem Standortranking ist Deutschland weiter zurückgefallen und belegt nur noch Rang 17 von 21 untersuchten OECD-Ländern. Das schlechte Abschneiden ist maßgeblich der hohen Steuerbelastung geschuldet. So landet Deutschland in der Kategorie Steuern nur auf dem vorletzten Platz. Vgl. *Stiftung Familienunternehmen* (2021).

⁹⁶ Vgl. *Christofzik/Fuest/Jessen* (2020):

⁹⁷ *Ebd.*, S. 18. Auch die Auswirkungen einer vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags sind gut erforscht. So kommt eine Studie aus dem Jahr 2018 zu dem Ergebnis, dass ein kompletter Soli-Wegfall das BIP bereits kurzfristig um 0,2 Prozent erhöhen und zu einem Beschäftigungszuwachs von 35.000 Personen führen würde. Vgl. *Strohner/Berger/Thomas* (2018), S. 29.

⁹⁸ Vgl. *Trabandt/Uhlig* (2010), *Lundberg* (2017) und *Strohner/Berger/Thomas* (2018).

⁹⁹ Vgl. *DSi* (2019), S. 320.

gangszeitraum auszuhebeln. Dadurch sollen Steuererhöhungen vermieden werden, die ansonsten angeblich drohen, wenn die Schuldenbremse ab 2022 wieder scharfgestellt wird. Diesen Vorstoß haben auch einige Ökonomen dankbar aufgegriffen.¹⁰⁰

Die Behauptung, dass entweder Steuererhöhungen oder eine Aufweichung der Schuldenbremse zwingend seien, hält einer Überprüfung jedoch nicht stand. Wie internationale Erfahrungen aus den letzten 40 Jahren zeigen (siehe oben), scheitern regelmäßig Haushaltskonsolidierungen, die vor allem auf Steuererhöhungen setzen. Hingegen konnten die Staatsfinanzen dann erfolgreich saniert werden, wenn die Politik die überhöhten Ausgaben in den Griff bekommt. Fiskalregeln helfen nachweislich dabei, die notwendige Ausgabendisziplin im politischen Tagesgeschäft durchzusetzen.¹⁰¹ Der Verzicht auf Steuererhöhungen und die Einhaltung der Schuldenbremse sind daher kein Widerspruch. Im Gegenteil: Beides ist nötig, um der Haushaltskonsolidierung zum Erfolg zu verhelfen. Daher darf die Schuldenbremse nicht durch weitere Steuererhöhungsdiskussionen beschädigt werden.

5. Zusammenfassung

Die Corona-Pandemie und die von der Politik beschlossenen Beschränkungen sind eine außerordentliche Belastungsprobe für die Bürger und Unternehmen. So ist 2020 die Wirtschaftsleistung in Deutschland um 5 Prozent gesunken, was den stärksten Einbruch seit der Finanzkrise 2008/09 darstellt. Zugleich hinterlässt die Krise auch tiefe Spuren in den öffentlichen Haushalten: Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen sind letztes Jahr um 9 Prozent zurückgegangen und die Politik hat milliardenschwere Hilfs- und Konjunkturprogramme zur Stützung der Wirtschaft aufgelegt. Vor allem im Bundeshaushalt sind durch die Krise, aber auch durch die expansive Ausgabenpolitik der Vorjahre die Defizite in die Höhe geschossen. 2020 musste der Bund 130,5 Mrd. Euro neue Schulden aufnehmen, für 2021 ist sogar eine Neuverschuldung von 180 Mrd. Euro eingeplant. Deutschlands Staatsfinanzen befinden sich daher tief in den roten Zahlen. Während 2019 die Staatsschuldenquote erstmals seit 2002 wieder unter die Maastricht-Grenze von 60 Prozent des BIP sank, stieg sie 2020 auf über 70 Prozent des BIP an. Der öffentliche Schuldenstand bleibt damit aber noch deutlich unter dem Niveau von über 80 Prozent des BIP nach der Finanzkrise 2008/09.

Der Anstieg der Verschuldung hat die öffentliche Debatte darüber entfacht, wer die „Corona-Rechnung“ bezahlen soll. Für zusätzlichen Handlungsdruck sorgt die Schuldenbremse. Diese sieht vor, dass der nicht konjunkturbedingte Teil der Neuverschuldung schrittweise zu tilgen ist (im Bund ab 2023). Es verwundert daher nicht, dass die Forderungen nach Steuererhöhungen lauter werden. Beispielsweise haben die SPD-geführten Bundesländer einen Corona-Soli vorgeschlagen, und Bundesfinanzminister Scholz hat sich für die Wiedereinführung der Vermögensteuer ausgesprochen. Die Befürworter von Steuererhöhungen ignorieren jedoch eine Vielzahl von Argumenten, die gegen weitere Belastungverschärfungen sprechen.

¹⁰⁰ Beispielsweise vom DIW-Präsidenten Fratzscher: „Schuldenbremse ändern oder Steuern erhöhen (oder beides) – das ist die Wahl, die die nächste Bundesregierung und Bundestag haben werden.“ <https://twitter.com/MFratzsch/status/1354369402163105793?s=09>

¹⁰¹ Das hat jüngst auch eine DIW-Studie bestätigt: „Fiskalregeln wie die deutsche Schuldenbremse bewahren Staaten in guten Zeiten nicht nur vor Überschuldung und zu hohen Haushaltsdefiziten, sondern können in schlechten Zeiten auch die negativen Auswirkungen von Krisen dämpfen.“ https://www.diw.de/de/diw_01.c.807668.de/in_guten_wie_in_schlechten_zeiten__fiskalregeln_mildern_krisenfolgen.html

Die richtigen Lehren aus der Finanzkrise ziehen

Nach der Finanzkrise 2008/09 konnten die Defizite in den öffentlichen Haushalten abgebaut und die Staatsschuldenquote zurückgeführt werden. Den Weg für die Haushaltskonsolidierung haben aber nicht Steuererhöhungen¹⁰², sondern vor allem Wirtschaftswachstum und Beschäftigungszuwächse bereitet. Unterstützt wurde der Aufschwung durch Entlastungen im Zuge der Unternehmenssteuerreform, die kurz vor der Finanzkrise in Kraft trat. Um wieder zu soliden Staatsfinanzen zurückzukehren, gilt es daher, die Wachstumskräfte durch bessere Rahmenbedingungen für Bürger und Unternehmen zu stärken.

Empirischer Befund: Steuererhöhungen sind wachstumsfeindlich

Zahlreiche Studien belegen, dass Konsolidierungen, die vor allem auf Steuererhöhungen setzen, das Wirtschaftswachstum massiv beeinträchtigen. Die Auswirkungen von Ausgabenkürzungen sind hingegen weitgehend wachstumsneutral. Auch auf die private Investitionstätigkeit wirken Steuererhöhungen abschreckend, während bei Ausgabenkürzungen mittelfristig sogar ein leicht positiver Effekt feststellbar ist. Schließlich leidet auch die Konsumneigung der privaten Haushalte unter Steuererhöhungen weitaus stärker, als dies bei einer Reduzierung der Staatsausgaben der Fall ist.

Es ist daher irreführend, wenn Bundesfinanzminister Scholz verspricht, dass Deutschland aus den Corona-Schulden wieder „herauswachsen“ werde, er aber zugleich höhere Steuern fordert. Es bleibt dabei: Steuererhöhungen sind eine Wachstumsbremse! Sie würden deshalb den Wirtschaftsaufschwung abwürgen und die Rückkehr zu soliden Staatsfinanzen erschweren.

Durch Steuererhöhungen scheitert der Schuldenabbau

Neben negativen Wachstumseffekten ist Steuererhöhungen eine weitere Hypothek zu eigen: Sie verhindern eine erfolgreiche Rückführung der Staatsverschuldung. Das zeigt insbesondere eine aktuelle Vergleichsstudie, die 184 Konsolidierungsprogramme in 16 OECD-Ländern zwischen 1981 und 2014 analysiert. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass einnahmeseitige Konsolidierungen im Durchschnitt sogar zu einem leichten Anstieg der Staatsschuldenquote führen. Ausgabenkürzungen sind hingegen ein wirksames Mittel, um den Schuldenstand in Relation zum BIP spürbar und nachhaltig zurückzuführen. Nicht Steuererhöhungen, sondern Ausgabenkürzungen sind somit der Schlüssel für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung.

Diesen Grundsatz gilt es auch zur Wahrung der Generationengerechtigkeit zu beachten. Denn was bleibt der nächsten Generation, wenn die Politik Haushaltskonsolidierung über Steuererhöhungen betreibt, obwohl dieser Ansatz zum Scheitern verurteilt ist? Es ist eine doppelte Hypothek aus höheren Schulden und höheren Steuersätzen. Das schränkt massiv die Haushaltsspielräume und Wachstumspotentiale in der Zukunft ein und wäre somit das Gegenteil von Generationengerechtigkeit.

Steuerquote in Deutschland immer noch relativ hoch

Trotz der corona-bedingten Steuerausfälle ist die aktuelle Einnahmesituation des Staates bei längerfristiger Betrachtung noch relativ günstig. Zwar lag 2020 die Steuerquote¹⁰³ mit etwa 22 Prozent des BIP deutlich unter dem Niveau des Vorjahres. Doch 22 Prozent sind immer noch 1,3 Prozentpunkte mehr als 2010, als unmittelbar nach der Finanzkrise die Steuerquote auf 20,7 Prozent gesunken ist.

¹⁰² Nach 2010 gab es z. B. bei Grund-, Gewerbe- und Grunderwerbsteuer Belastungsverschärfungen. Auch die kalte Progression wurde erst ab dem Jahr 2016 ausgeglichen.

¹⁰³ Die Steuerquote setzt die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen ins Verhältnis zum BIP (hier: in Abgrenzung der Finanzstatistik).

Bemerkenswert ist auch, dass 2014, als der Bund erstmals seit 1969 keine neuen Schulden aufnehmen musste, die Steuerquote ebenfalls bei 22 Prozent lag. Das aktuelle Einnahmeniveau des Staates ist damit eine vergleichsweise günstige Startrampe für die erforderliche Haushaltskonsolidierung.

Hohe Steuer- und Abgabenlast: Kein Spielraum für Steuererhöhungen

Auch wegen der im internationalen Vergleich sehr hohen Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland verbieten sich weitere Steuererhöhungen. Die jüngsten OECD-Statistiken zeigen, dass für ledige Durchschnittsverdiener in Vollzeit die Steuer- und Abgabenlast nur in Belgien noch höher ist als in Deutschland. In allen anderen 34 Industriestaaten fällt die Belastung zum Teil deutlich geringer aus. Auch Unternehmen werden in Deutschland sehr hoch belastet. So liegt die Belastung auf Unternehmensebene hierzulande knapp 30 Prozent über dem OECD-Durchschnitt. Steuererhöhungen sind kein geeignetes Mittel zur Haushaltskonsolidierung, da sie die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands weiter verschlechtern würden. Um wie von der Politik gewünscht das Wirtschaftswachstum anzukurbeln, sind nicht Belastungsverschärfungen, sondern Steuerentlastungen geboten.

Steuererhöhungen kämen theoretisch nur dann als *ultima ratio* in Frage, wenn sich der Staat in einer derart extremen Notlage befände, dass er sich nicht mehr (ausreichend) an den Kapitalmärkten refinanzieren könnte. Für Deutschland gibt es jedoch keinerlei Anzeichen für eine solche Vertrauenskrise. Schließlich ist die deutsche Staatsschuldenquote im internationalen Vergleich relativ niedrig, und Deutschland wird mit seiner exzellenten Bonität als Stabilitätsanker wahrgenommen. Dieses Privileg darf in Zukunft aber nicht durch eine fahrlässige Finanzpolitik aufs Spiel gesetzt werden.

Große Einsparpotentiale in den öffentlichen Haushalten

In den öffentlichen Haushalten sind bereits bei aggregierter Betrachtung erhebliche Einsparpotentiale auf der Ausgabenseite vorhanden. Beispielsweise sind die gesamtstaatlichen Personalausgaben zwischen 2014 und 2019 von 254,9 Mrd. Euro auf 308,0 Mrd. Euro gestiegen, was einem Zuwachs um rund 21 Prozent entspricht. Die Inflationsrate lag in diesem Zeitraum bei insgesamt rund 6 Prozent, sodass die Personalausgaben drei Mal stärker gestiegen sind als das allgemeine Preisniveau. Auch bei den sächlichen Verwaltungsausgaben, Zuschüssen, Finanzhilfen und Sozialausgaben waren in den letzten Jahren massive Steigerungsraten zu verzeichnen. Das zeigt, dass es in den wirtschaftlich guten Vor-Corona-Jahren zu einer Aufblähung der öffentlichen Haushalte gekommen ist. Um die Staatsfinanzen erfolgreich zu konsolidieren, ist eine Trendumkehr durch konsequente Ausgabenkürzungen nötig. Das voraussichtlich weiterhin niedrige Zinsniveau kann diesen Prozess unterstützen. So ist vorerst nicht damit zu rechnen, dass Konsolidierungsfortschritte durch rasch ansteigende Zinsausgaben gefährdet werden. Insgesamt sind also günstige Rahmenbedingungen für eine ausgabenseitige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vorhanden.

Steuererhöhungsdiskussionen beschädigen die Schuldenbremse

Derzeit wird die Schuldenbremse auch durch die Steuererhöhungsdiskussionen zunehmend in Frage gestellt. Den Bürgern wird dabei – wie jüngst von Bundeskanzleramtschef Braun – eine Schein-Alternative präsentiert: Entweder Steuererhöhungen beschließen oder die Schuldenbremse aufweichen. Diese Argumentation ist jedoch irreführend. Internationale Erfahrungen und zahlreiche Studien zeigen, dass Haushaltskonsolidierungen über Steuererhöhungen letztlich zum Scheitern verurteilt sind. Der Verzicht auf Steuererhöhungen und die Einhaltung der Schuldenbremse sind daher kein Widerspruch. Im Gegenteil: Beides ist nötig, um der Haushaltskonsolidierung durch Ausgabendisziplin zum Erfolg zu verhelfen.

Ausblick: Konsolidierung dauerhaft absichern durch eine Steuer- und Abgabenbremse

Bei langfristiger Betrachtung zeigt sich, dass in Deutschland ein enger Zusammenhang zwischen der Entwicklung von Steuereinnahmen und Staatsausgaben besteht. So folgt die gesamtstaatliche Ausgabenentwicklung mit einer leichten Verzögerung von rund 2 Jahren der Entwicklung der Steuereinnahmen. Während also Perioden mit gedämpfter Steuerentwicklung in den Folgejahren für eine gewisse Ausgabendisziplin sorgten, führten Phasen mit stärker steigenden Einnahmen auch zu einem deutlichen Anstieg der Ausgaben.

Somit hätten fiskalische Regelungen, die für eine Begrenzung des Einnahmenwachstums sorgen, zugleich eine disziplinierende Wirkung auf das Ausgabeverhalten der Politik. Daher sollten nicht nur die Angriffe auf die Schuldenbremse abgewehrt, sondern ihr auch eine Steuer- und Abgabenbremse an die Seite gestellt werden. Das DSI hat für die wirksame Ausgestaltung einer solchen Steuerbremse bereits Vorschläge erarbeitet. Diese sehen u. a. vor, die Zahl der möglichen Steuerarten zu limitieren (z. B. durch die Streichung der Vermögensteuer aus dem Katalog der verfassungsrechtlich zulässigen Steuern) und einen Einkommensteuertarif auf Rädern einzuführen, um den in den letzten Jahren erfolgten Abbau der kalten Progression dauerhaft fortschreiben zu können.

Durch das Zusammenwirken von Schuldenbremse und Steuerbremse sind positive Synergien zu erwarten. Im Verbund sorgen sie dafür, dass die politischen Spielräume für übermäßige Steuerbelastungen und für ein dauerhaftes Ausweichen in die Staatsverschuldung reduziert werden. Diese Reform erhöht somit die Chancen für eine wachstumsfreundliche Finanzpolitik und eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung.

6. Anhang

Modellrechnung: Auswirkungen von Steuererhöhungen auf Bruttoinlandsprodukt (BIP) und Steuereinnahmen

Vergleich: Basisszenario (keine Steuererhöhungen) vs. Steuererhöhungen von 1 % des BIP; Datenbasis: Konsolidierungsstudie von *Alesina et al (2019)*¹

Eigene Annahmen für das Basisszenario (keine Steuererhöhungen)

- Inflation: + 2 % p. a.
- reale Wachstumsrate: + 2 % p. a.

	Jahr t nach Steuererhöhung	0	1	2	3	4	5	Erläuterung
1	BIP nominal im Basisszenario (+ 4 % p.a.)	100,0	104,0	108,2	112,5	117,0	121,7	Infolge der Steuererhöhung fällt das nominale BIP nach 5 Jahren um rund 4,4 Prozent geringer aus als im Basisszenario. Das ist dadurch zu erklären, dass Steuererhöhungen mit Wachstumseinbußen und i. d. R. geringeren Inflationsraten einhergehen.
2	BIP real im Basisszenario (+ 2 % p.a.)	100,0	102,0	104,0	106,1	108,2	110,4	
3	BIP real bei Steuererhöhungen => 2 x 10		100,8	102,5	104,2	106,1	108,2	
4	BIP nominal Steuererhöhung => 3 x 6 (aufmultipliziert)		102,5	105,8	109,2	112,6	116,3	
5	Inflation im Basisszenario: 2 % p.a.		1,02	1,02	1,02	1,02	1,02	
6	Inflation bei Steuererhöhungen (angepasst) ²		1,017	1,015	1,015	1,013	1,013	
7	Minderung reales BIP durch Steuererhöhungen in % ³		1,2	1,5	1,8	2	2	
8	Minderungs-Faktor		0,988	0,985	0,982	0,98	0,98	

Auswirkung von Steuererhöhungen auf das nominale Steueraufkommen (Annahme: Steuerquote von 22,5 % im Basisszenario)

9	Steuereinnahmen im Basisszenario => 22,5 % x 1	22,5	23,40	24,34	25,31	26,32	27,37	Erläuterung Bei modellhafter Betrachtung sind 5 Jahre nach der Steuererhöhung Mindereinnahmen zu verzeichnen. D. h.: Durch höhere Steuersätze droht dem Staat mittelfristig ein Verlustgeschäft.
10	Steuereinnahmen bei Steuererhöhung von 1 % d. BIP (Steuerquote daher: 23,5 % d. BIP) => 23,5 % x 4		24,08	24,86	25,66	26,46	27,34	
11	Einnahme-Plus durch Steuererhöhungen => 10 - 9		0,68	0,52	0,35	0,14	-0,04	

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von *Alesina et al (2019)*. ¹ Auswertung von 184 Konsolidierungsprogrammen aus 16 OECD-Staaten im Zeitraum 1981-2014. Bei den Angaben in Zeile 6 und 7 handelt es sich daher um Durchschnittswerte. ² Da Steuererhöhungen das Wirtschaftswachstum dämpfen, fällt auch die Inflationsrate entsprechend geringer aus als im Basisszenario ohne Steuererhöhungen (siehe *Alesina 2019*, S. 100). ³ siehe Abbildung 3, S. 8.

7. Literaturverzeichnis

- Aiginger, K. et al* (2010): Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.
- Alesina, A. und Ardagna, S.* (2009): Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus spending, NBER Working Paper 15838, Cambridge 2009.
- Alesina, A., Favero, F. und Giavazzi, F.* (2019): Austerity: When It Works and When It Doesn't. Princeton/New Jersey.
- BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.* (2021): Raus aus der Krise – BDI-Steuermodell der Zukunft. Modernisierung der Unternehmensteuern in der 20. Legislaturperiode. Berlin.
- BMWi - Bundesministerium für Wirtschaft und Energie* (2021): Jahreswirtschaftsbericht 2021 Corona-Krise überwinden, wirtschaftliche Erholung unterstützen, Strukturen stärken, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/jahreswirtschaftsbericht-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=6#page=49.
- BdSt – Bund der Steuerzahler Deutschland e. V.* (2020): Schuldenpolitik: Steuerzahler werden überstrapaziert, <https://www.steuerzahler.de/aktuelles/detail/schuldenpolitik-steuerzahler-werden-ueberstrapaziert/>
- BMF-Beirat – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (2019): US-Steuerreform 2018. Steuerpolitische Folgerungen für Deutschland. Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen* (2020): Finanzplan des Bundes 2020 bis 2024, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 19/22601.
- Buettner, T., Overesch, M. und Wamser, G.* (2018), Anti profit-shifting rules and foreign direct investment, in: International Tax and Public Finance, S. 553-580.
- Bundesrechnungshof* (2019): Bericht nach § 99 BHO über die Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Zeit der anstrengungslosen Konsolidierung geht zu Ende, Bonn.
- Christofzik, D. I., Fuest, A. und Jessen, R.* (2020): Macroeconomic Effects of the Anticipation and Implementation of Tax Changes in Germany: Evidence from a Narrative Account, https://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/ruhr-economic-papers/rep_20_852.pdf.
- DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.* (2015): Die DSi-Steuerbremse. Zehn Maßnahmen zur Begrenzung der Belastungen, DSi-Schrift Nr. 3, Berlin.
- DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.* (2019): Faire Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft, Ansatzpunkte für eine Reform des internationalen Steuerrechts, Rundschreiben Nr. 4/2019, Berlin.
- DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.* (2020a): Einkommensbelastungsquoten und Steuerzahlergedenktag 2020, Rundschreiben Nr. 4/2020, Berlin.
- DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.* (2020b): Vermögensbesteuerung ausschließen statt reaktivieren, DSi-kompakt Nr. 44, Berlin.
- Feld, L. P. und Heckemeyer, J. H.* (2011), FDI and taxation: a meta-study, Journal of Economic Surveys 25 (2), S. 233–272.
- Fuest, C. und Wildgruber, S.* (2017): Steuerpolitik und Wirtschaftswachstum, Wirtschaftsdienst 2017, Heft 13, S. 4-8.

- KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e. V.* (2012): Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung – ein Irrweg, Berlin.
- Kriwoluzky, A., Pagenhardt, L. und Rieth, M.* (2020): Fiskalregeln mildern wirtschaftliche Rückschläge in Krisenzeiten, DIW Wochenbericht 52/53, S. 989-997.
- Hayo, B. und Uhl, M.* (2014): The macroeconomic effects of legislated tax changes in Germany, Oxford Economic Papers, S. 397-418
- Statistisches Bundesamt* (2020a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Arbeitsunterlage Investitionen, 3. Vierteljahr 2020.
- Statistisches Bundesamt* (2020b): Privater Konsum in Deutschland, https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2020/01/privater-konsum-deutschland-012020.pdf?__blob=publicationFile#page=2.
- Stiftung Familienunternehmen* (Hrsg.): Länderindex Familienunternehmen. 8. Auflage. Erstellt vom ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim, München 2021, www.familienunternehmen.de.
- SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2020): Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Jahresgutachten 2020/21.
- Wagschal, U.* (2006): Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich, Güterloh 2006.
- Tashevskā, B.* (2018): The tax-spend debate - review of the empirical literature, https://www.researchgate.net/publication/329717672_The_tax-spend_debate_-_review_of_the_empirical_literature.
- Payne, J.* (2003): A Survey of the International Empirical Evidence on the Tax-Spend Debate, in: Public Finance Review, S. 302-324.
- OECD* (2012): What are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?, OECD Economics Department Policy Notes, No. 12, April 2012, <http://www.oecd.org/economy/public-finance/50100775.pdf>
- Trabandt, M. und Uhlig, H.* (2010): How Far are We from the Slippery Slope? The Laffer Curve Revisited, Europäische Zentralbank, Working paper, Nr. 1174, April 2010.
- Trabandt, M. und Uhlig, H.* (2011): The Laffer curve revisited, Journal of Monetary Economics, Vol. 58, Nr. 4, 2011, S. 305–327.
- Lundberg, J.* (2017): The Laffer curve for high incomes, LIS Working Paper Series, No. 711, Luxembourg Income Study (LIS), Luxembourg.
- Berger, J., Strohner, L. und Thomas, T.* (2018): Sekt oder Selters? Ökonomische Folgen der Reformzurückhaltung bei der Beendigung des Solidaritätszuschlags, DICE Ordnungspolitische Perspektiven No. 98, <https://www.econstor.eu/handle/10419/181675>.

Alle Online-Publikationen mit Stand: 18.03.2021