

Malte Hübner*

Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz: Eine makroökonomische Analyse

Anfang des Jahres traten mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz umfangreiche Steuersenkungen in Kraft. Strittig ist, ob die Steuersenkungen tatsächlich zu positiven Wachstumswirkungen führen oder lediglich die ohnehin schon drastische Staatsverschuldung vergrößern. Untersuchungen mit einem makroökonomischen Modell zeigen, dass die Wachstumswirkungen des Gesetzes vermutlich äußerst gering sind, während die öffentlichen Haushalte stark belastet werden.

Als eine ihrer ersten wirtschaftspolitischen Maßnahmen brachte die neue Bundesregierung gegen Ende des vergangenen Jahres eine Steuersenkung auf den Weg. Das zum Jahresbeginn 2010 in Kraft getretene sogenannte Wachstumsbeschleunigungsgesetz, entlastet Unternehmen, Erben und Haushalte um etwa 8,5 Mrd. Euro jährlich.¹ Allerdings stießen die darin enthaltenen Steuersenkungsmaßnahmen auf vehemente Kritik. Viele Ökonomen, darunter auch der Sachverständigenrat,² hatten vergeblich darauf hingewiesen, dass die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse Deutschland vor eine drastische Konsolidierungsaufgabe stellt, die keinen Spielraum für Steuersenkungen lässt.

Wenig überzeugend war in dieser Hinsicht die von der Bundesregierung vertretene Behauptung, die Steuersenkung würde das Wachstum beschleunigen und sich daher zum großen Teil selbst finanzieren. Von den Maßnahmen mit dem größten Entlastungsvolumen, wie der Anhebung der steuerlichen Freibeträge für Kinder und der Einführung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes für Beherbergungsdienstleistungen, ist im besten Fall ein die Konjunktur stimulierender Effekt zu erwarten, der aus einer durch die Steuersenkung bewirkten Erhöhung des verfügbaren Einkommens und den damit verbundenen Multiplikatoreffekten resultiert. Allerdings ist der Multiplikatoreffekt von Steuersenkungen in der Regel kleiner als der alternativer fiskalpolitischer Maßnahmen, so dass nur von einem sehr moderaten Effekt auf das Niveau des Bruttoinlandsprodukts auszugehen ist.

* Der Aufsatz gibt die persönliche Meinung des Autors wieder und nicht notwendigerweise die des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

1 Hierbei handelt es sich um die volle Jahreswirkung, die ab 2011 erreicht wird. Im Jahr 2010 belaufen sich die Steuerausfälle auf etwa 6,1 Mrd. Euro.

2 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahreshgutachten 2009/10, Wiesbaden 2009, Ziffern 271 ff.

Die Wachstumsrate einer Volkswirtschaft kann allenfalls durch Reformen gesteigert werden, die vom Steuersystem ausgelöste Verzerrungen reduzieren oder das Produktivitätswachstum befördern. In diese Kategorie fallen lediglich einige Maßnahmen im Wachstumsbeschleunigungsgesetz, die jedoch in ihrem Ausmaß begrenzt sind. Selbst bei diesen Änderungen ist aber weithin offen, inwieweit sie sich in einer dauerhaften Erhöhung des Potenzialwachstums oder lediglich einer Niveaueinpassung und einer damit verbundenen temporären Erhöhung des Wachstums bemerkbar machen. Für eine wachstumsfördernde Steuerreform ist zudem nicht zwingend eine Reduktion der Steuereinnahmen erforderlich. Der gewünschte Effekt lässt sich in vielen Fällen auch durch eine aufkommensneutrale Umschichtung von verzerrenden zu weniger verzerrenden Steuern erzielen.

Die exakten Auswirkungen des Gesetzes auf das Bruttoinlandsprodukt werden sich auch im Nachhinein nicht endgültig klären lassen. Befürworter der Steuersenkung können sich stets darauf zurückziehen, dass die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts ohne die Steuersenkungen weniger dynamisch ausgefallen wäre. Um die Wirkungen des Gesetzes zweifelsfrei identifizieren zu können, müsste man mithin die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts für den kontrafaktischen Fall kennen, dass auf die Steuersenkung verzichtet worden wäre.

Es besteht jedoch die Möglichkeit, die beschlossenen Steuersenkungen in einem makroökonomischen Modell zu simulieren, in dem das Zusammenspiel der wichtigsten Sektoren einer Volkswirtschaft durch ökonomisch geschätzte Verhaltensgleichungen beschrieben wird. Diese Modelle eignen sich insbesondere zur Ermittlung der konjunkturstimulierenden Effekte einer Steuersenkung. Weniger genau können Wachstumsimpulse von Steuerstrukturereformen quantifiziert werden, da die Investitionsentscheidung der Unternehmen in solchen Modellen häu-

Dr. Malte Hübner ist Referent beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

fig nur auf einem sehr hohen Abstraktionsgrad betrachtet wird. Das Zusammenspiel zwischen Steuersystem, Innovationsdynamik und Wachstum wird gar nicht abgebildet.

Die hier vorgestellte Analyse des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes versucht, mit dem makroökonomischen Welt-Modell NiGEM die Auswirkungen des Gesetzes auf die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts und die Entwicklung der Neuverschuldung zu quantifizieren. Aufgrund des verwendeten Modellrahmens gilt das Hauptaugenmerk hierbei der temporären Nachfragestimulierung, die vom Gesetz ausgehen dürfte. Auch wenn nicht auszuschließen ist, dass die beschlossenen Maßnahmen im Modell zu einer erhöhten Investitionstätigkeit und somit zu einer zumindest temporären Erhöhung der Wachstumsrate führen, geht es primär um eine Einschätzung der konjunkturellen Effekte.

Es zeigt sich, dass von dem Gesetz allenfalls sehr geringe Effekte auf das Niveau des Bruttoinlandsprodukts zu erwarten sind. Die Steuersenkungen erhöhen das Bruttoinlandsprodukt in der Modellrechnung nur unwesentlich um maximal 0,07% gegenüber dem Status quo. Dem könnte entgegengehalten werden, dass die steuerlichen Maßnahmen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes nicht in allen Details im Simulationsmodell abgebildet werden. Aber selbst wenn die mit bestimmten Einzelmaßnahmen bei der Unternehmensbesteuerung verbundenen Wachstumseffekte im Modell vollständig erfasst werden könnten, bliebe mehr als fraglich, ob im Zusammenhang mit den beschlossenen Maßnahmen wirklich von einem Wachstumsbeschleunigungsgesetz gesprochen werden kann.

Dabei ist es wenig überraschend, dass der Selbstfinanzierungseffekt des Gesetzes sehr klein ausfällt. Finanzieren sich anfangs noch etwa 12% der Reform durch höhere Steuereinnahmen an anderer Stelle, so ist dieser Effekt ab 2014 sogar negativ. Hierzu trägt vor allem das steigende Haushaltsdefizit bei, welches die Zinsausgaben des Staates in die Höhe treibt. Berücksichtigt man zudem, dass die Schuldenbremse eine Gegenfinanzierung der Steuersenkungen erfordert, dann fällt der positive Effekt auf das Niveau des Bruttoinlandsprodukts noch geringer aus. Je nachdem ob die Gegenfinanzierung über

eine Senkung der Sozialtransfers oder eine Verminderung des Staatskonsums erfolgt, können sich sogar langfristig kontraktive Wirkungen einstellen.

Bevor im Folgenden die Modellsimulationen genauer betrachtet werden, sollen zunächst noch einmal die im Wachstumsbeschleunigungsgesetz enthaltenen Einzelmaßnahmen und deren Implementierung in NiGEM dargestellt werden.

Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz

Das sogenannte Wachstumsbeschleunigungsgesetz enthält Steuererleichterungen für Familien, Unternehmen und Erben. Es wurde am 9. November 2009 durch das Kabinett beschlossen. Bundestag und Bundesrat stimmten dem Gesetz am 4. Dezember 2009 beziehungsweise am 18. Dezember 2009 zu (vgl. Tabelle 1).

Die Entlastung von Familien um etwa 4,6 Mrd. Euro pro Jahr ergibt sich im Wesentlichen durch eine Anhebung der steuerlichen Freibeträge für Kinder und eine Erhöhung des Kindergeldes um 20 Euro je Kind. Unternehmen werden durch eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen entlastet, die insgesamt Steuerausfälle von jährlich etwa 3,3 Mrd. Euro zur Folge haben. Im Bereich der Erbschaftsteuer führen veränderte Steuersätze für Geschwister und Geschwisterkinder zu Einnahmeausfällen von etwa 420 Mio. Euro jährlich.

Im Folgenden werden die Auswirkungen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes auf die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in dem Modell NiGEM, dem makroökonomischen Modell des National Institute of Economic and Social Research (NIESR) untersucht.

Das makroökonomische Modell NiGEM

NiGEM ist ein neu-keynesianisches makroökonomisches Mehr-Länder-Modell, das sowohl zu Prognosezwecken als auch zur Analyse von Politikenszenarien verwendet werden kann.³ In dem Modell werden alle wichtigen Volkswirtschaften und größeren Wirtschaftsräume der Welt durch eine Reihe von ökonometrisch geschätzten Verhaltensgleichungen beschrieben. Je größer eine Volkswirtschaft, desto detaillierter erfolgt deren Modellierung in NiGEM. Den höchsten Modellierungsgrad weisen daher die G-7-Volkswirtschaften auf. Für diese Länder sind jeweils 18 verschiedene Sektoren in NiGEM abgebildet. Beispielsweise wird das Verhalten der privaten Haushalte durch

³ Vgl. R. Barrell, K. Dury, D. Holland: Macro-Models and the Medium Term. The NIESR experience with NiGEM, National Institute of Economic and Social Research (NIESR), London 2001.

Tabelle 1
Die wichtigsten Maßnahmen im
Wachstumsbeschleunigungsgesetz

Maßnahmen	Betroffene Steuern	Entlastung Mio. Euro
Entlastungen für Familien		
Anhebung der steuerlichen Freibeträge für Kinder von 6024 Euro auf 7008 Euro und Erhöhung des Kindergeldes um 20 Euro je Kind	ESt, LSt, SolZ	4610
Entlastungen für Unternehmen		
Abmilderung der Verlustabzugsbeschränkungen bei der Übernahme von Kapitalgesellschaften	GewSt, KSt, SolZ	1340
Abmilderung der Zinsabzugsbeschränkungen	GewSt, ESt, KSt, SolZ	160
Verringerung der gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen	GewSt, ESt, SolZ	80
Einführung einer Konzernklausel bei der Grunderwerbsteuer	GrESt	200
Erleichterungen bei der Abschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter	GewSt, ESt, KSt, SolZ	400
Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Beherbergungsdienstleistungen	USt	945
Verzicht auf die Reduzierung der steuerlichen Entlastungssätze für reine Biokraftstoffe	EnergieSt	127
Erbschaftsteuer		
Verringerung der Steuerbelastung für Geschwister und Geschwisterkinder, Vereinfachung der Anforderungen für die steuerbegünstigte Unternehmensnachfolge	ErbSt	420
Summe		8282

Quelle: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 17/15.

eine Konsumgleichung beschrieben. Der Arbeitsmarkt ist durch eine Lohnkurve repräsentiert, deren Modellierung auf dem Verhandlungsmodell von Layard et al.⁴ basiert. Weiterhin gibt es Gleichungen für die Finanzmärkte und die außenwirtschaftlichen Verflechtungen. Letztere werden jeweils durch eine Gleichung für die Exporte und die Importe modelliert. Für die Konsumenten können sowohl vorausschauende als auch adaptive Erwartungen unterstellt werden.

Von besonderem Interesse für die nachfolgende Untersuchung ist der öffentliche Sektor. Auf der Ausgabenseite wird hier zwischen staatlichen Investitionen, öffentlichem

Konsum und staatlichen Transferleistungen unterschieden. Auf der Einnahmeseite stehen dem Staat direkte und indirekte Steuern zur Verfügung. Die direkten Steuern umfassen die Einkommens- und Unternehmensteuern. Allerdings wird bei letzteren nicht zwischen Gewerbe- und Körperschaftsteuern unterschieden. Die indirekten Steuern entsprechen der Mehrwertsteuer. Die Finanzpolitik verfolgt ein Stabilitätsziel, das einen Zielwert für das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit und die Schuldenquote umfasst. Weichen Schuldenquote oder Haushaltsdefizit von ihrem jeweiligen Zielwert ab, erfolgt automatisch eine Anpassung der direkten Steuern.

Um den Vorgaben der Schuldenbremse im Grundgesetz Rechnung zu tragen, wird in den folgenden Simulationen ein Basisszenario verwendet, in dem der Zielwert für das gesamtstaatliche Defizit in Deutschland 0,35% des Bruttoinlandsprodukts beträgt. In diesem Basisszenario wird die wirtschaftliche Entwicklung vom ersten Quartal 2010 an fortgeschrieben, ohne dabei die am 1. Januar in Kraft getretenen Steueränderungen im Wachstumsbeschleunigungsgesetz zu berücksichtigen. Aufgrund der fiskalpolitischen Regeln werden im Basisszenario ab etwa 2017 automatisch die Vorgaben der Schuldenbremse erfüllt.

Das Basisszenario, oder auch der Status quo, beschreibt somit die wirtschaftliche Entwicklung für die hypothetische Situation, in der das Wachstumsbeschleunigungsgesetz nicht in Kraft getreten wäre. Die Auswirkungen des Gesetzes können dann durch einen Vergleich des Basisszenarios mit einer Reihe von alternativen Simulationen ermittelt werden, in denen die Änderungen des Steuersystems berücksichtigt und auch verschiedene Gegenfinanzierungsmaßnahmen unterstellt werden.

Simulationsszenarien

In der Basissimulation wird die Entlastung der Familien im Rahmen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes durch eine Senkung der durchschnittlichen Einkommensteuerbelastung abgebildet, die im ersten Jahr der Simulation zu einer Entlastung von 4,6 Mrd. Euro führt.

Die Entlastung der Unternehmen in Höhe von 3,3 Mrd. Euro wird durch eine entsprechende Senkung der Unternehmensteuern erreicht. Dies umfasst in NiGEM die Steuerzahlungen von Personen- und Kapitalgesellschaften. Hierin enthalten ist auch die Einführung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Beherbergungsdienstleistungen, die eigentlich die indirekten Steuern betrifft. Für diese Modellierungsstrategie sprechen drei Gründe: Erstens wird in NiGEM nicht zwischen ermäßigtem und allgemeinem Mehrwertsteuersatz unterschieden. Eine Ermäßigung

4 Vgl. R. Layard, S. Nickell, R. Jackman: Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labor Market, Oxford 1991.

des Mehrwertsteuersatzes für ein spezielles Gut ist daher nur schwer abzubilden. Zweitens ist zu erwarten, dass die Hotels die Steuersenkung nur zu einem geringen Teil an ihre Kunden weitergeben. Hierfür sprechen beispielsweise die in Frankreich mit einer vergleichbaren Steuersenkung gemachten Erfahrungen. In diesem Fall führt diese Maßnahme nur zu einem Anstieg der Unternehmensgewinne, was sich in NiGEM adäquater über eine Senkung der Unternehmensteuer modellieren lässt. Drittens soll im Folgenden eine Gegenfinanzierung der Reform über eine Anhebung des normalen Mehrwertsteuersatzes betrachtet werden, die in NiGEM nicht gleichzeitig mit einer Senkung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes modelliert werden kann.

Nicht berücksichtigt wird in der Simulation die Absenkung der Erbschaftsteuer, die sich in NiGEM nur schlecht abbilden lässt. Nicht zuletzt aufgrund des verhältnismäßig geringen Anteils am gesamten Entlastungsvolumen kann diese aber vernachlässigt werden.

Durch die im Wachstumsbeschleunigungsgesetz enthaltenen Steueränderungen wird in NiGEM die fiskalpolitische Defizitregel außer Kraft gesetzt. Ohne Gegenfinanzierung durch Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen kommt es daher zu einem Anstieg des gesamtstaatlichen Defizits und der Staatsverschuldung. Damit führen die im Wachstumsbeschleunigungsgesetz beschlossenen Steuersenkungen zu einer Verletzung der Schuldenbremse, die bis 2016 eine Rückführung des gesamtstaatlichen Defizits auf 0,35% des Bruttoinlandsprodukts vorschreibt. Dabei steht das erlaubte strukturelle Defizit in Höhe von 0,35% vollständig dem Bund zu. Die Länderhaushalte müssen ab 2020 strukturell ausgeglichen sein. Für den Bundeshaushalt schreiben die Begleitgesetze der Föderalismusreform zudem einen konkreten Abbaupfad vor. Von 2011 an muss das Defizit in jährlich gleichen Schritten zurückgeführt werden. Somit lösen die vom Wachstumsbeschleunigungsgesetz verursachten Aufkommensverluste einen zusätzlichen Konsolidierungsbedarf aus, der bis 2016 an anderer Stelle gegenfinanziert werden muss. Je nachdem, ob dazu auf eine Senkung der Sozialausgaben, eine Rückführung anderer Staatsausgaben oder eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zurückgegriffen wird, ergeben sich durch diese Steuerstrukturereformen unterschiedliche Rückwirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt. Um zu eruieren, wie die verschiedenen Gegenfinanzierungsalternativen mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz interagieren, werden drei weitere Szenarien in NiGEM betrachtet:

- Eine Gegenfinanzierung der Steuerentlastungen durch eine Kürzung der Sozialtransfers. Diese Kürzung setzt 2011 ein und wird in gleichmäßigen jährlichen Schrit-

ten ausgeweitet, bis sie im Jahr 2016 ein Volumen von 7,9 Mrd. Euro erreicht, das von da an konstant gehalten wird. Die gleichmäßige Ausweitung der Kürzungen spiegelt dabei den in den Begleitgesetzen zur Föderalismusreform vorgeschriebenen Abbaupfad des strukturellen Defizits wider.

- Eine Gegenfinanzierung über eine Kürzung der Staatsausgaben um 7,9 Mrd. Euro ab 2016. Diese Maßnahmen setzen ebenfalls 2011 ein und werden in gleichmäßigen Schritten ausgeweitet, bis 2016 das volle Kürzungsvolumen erreicht wird.
- Eine Gegenfinanzierung über eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes, die so bemessen ist, dass sie im Jahr 2010 zu Mehreinnahmen von 7,9 Mrd. Euro führen würde. Auch hier erfolgt die Erhöhung in gleichmäßigen Schritten über den Zeitraum 2011-2016.

An dieser Stelle sollte bedacht werden, dass die deutsche Fiskalpolitik aufgrund des hier verwendeten Defizitziels von 0,35% im Basisszenario ab etwa 2017 automatisch die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfüllt. Es reicht in den oben aufgeführten Szenarien also aus, nur den durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz zusätzlich verursachten Konsolidierungsbedarf zu betrachten.

Simulationsergebnisse

Die Simulationsergebnisse bestätigen, was viele Ökonomen befürchtet haben: Selbst wenn man die notwendige Gegenfinanzierung über Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen außer Acht lässt, haben die im Wachstumsbeschleunigungsgesetz enthaltenen Maßnahmen nur einen verschwindend geringen Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt. Sie führen aber zu einer starken Ausweitung des strukturellen Defizits.

Ohne Gegenfinanzierung resultiert die Steuersenkung zunächst in einem Anstieg des realen verfügbaren Einkommens. Die Haushalte verwenden einen Teil dieses zusätzlichen Einkommens für eine Ausweitung ihrer Ersparnisse. Der weitaus größere Teil fließt jedoch in den privaten Konsum. Im Durchschnitt steigen die privaten Konsumausgaben über den Simulationszeitraum real um jährlich etwa 5 Mrd. Euro gegenüber dem Status quo (vgl. Tabelle 2).

Allerdings schlägt sich der Anstieg der privaten Konsumausgaben nicht vollständig in einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts nieder. Ein großer Teil dieser Ausgaben entfällt auf den Konsum von importierten Gütern. Dementsprechend steigt das Importvolumen um etwa 2,5 Mrd. Euro pro Jahr, während die Exporte leicht ge-

Tabelle 2

Simulationsergebnisse: Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt und seine Komponenten

Absolute reale Veränderungen gegenüber Basisszenario in Mrd. Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Private Konsumausgaben	3,2	4,2	4,6	4,9	5,1	5,2	5,3	5,4
Öffentliche Konsumausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Staatliche Investitionen	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
Private Investitionen	0,3	0,1	-0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4
Bauinvestitionen	0,1	0,0	0,0	-0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Importe	2,5	2,8	2,7	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4
Exporte	0,2	-0,1	-0,4	-0,6	-0,8	-1,0	-1,1	-1,2
Außenhandelsbeitrag	-2,4	-2,9	-3,1	-3,2	-3,3	-3,4	-3,5	-3,6
BIP	1,2	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
BIP (Veränderung in %)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Quelle: Eigene Berechnungen; Standardszenario: Exogene Reduktion des Einkommensteuersatzes um 2,0 Prozentpunkte und des Unternehmensteueraufkommens, adaptive Erwartungen.

genüber dem Basisszenario zurückgehen. In der Folge verschlechtert sich der Außenbeitrag anfänglich um rund 2,3 Mrd. Euro, mit einer im Simulationsverlauf leicht ansteigenden Tendenz. Diese Sickerverluste über den Außenhandel kompensieren den Anstieg der privaten Konsumausgaben zu einem beträchtlichen Teil (vgl. Tabelle 2).

Das Bruttoinlandsprodukt liegt daher real lediglich um rund 1,5 Mrd. Euro höher als in einer Situation, in der auf die Umsetzung des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes verzichtet worden wäre. Dies entspricht etwa 0,05 bis 0,07% des Bruttoinlandsprodukts. Hierbei handelt es sich allerdings ausschließlich um einen Niveau-Effekt, dessen Größe auf eine sehr geringe Multiplikatorwirkung des beschlossenen Gesetzes schließen lässt.

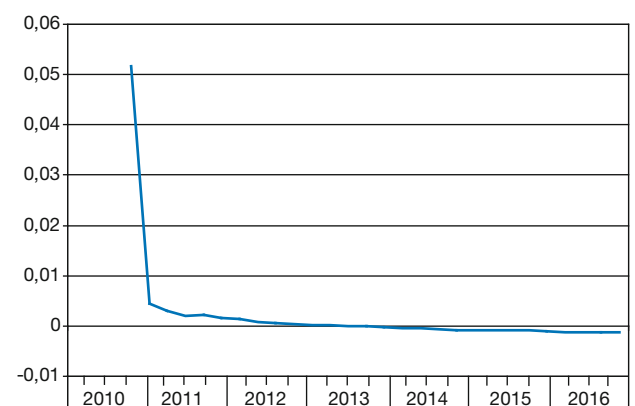
Auf die langfristige Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts hat das Wachstumsbeschleunigungsgesetz hingegen überhaupt keine Auswirkungen (vgl. Abbildung 1). Zwar steigt die Zuwachsrate im ersten Quartal 2010 einmalig um 0,05 Prozentpunkte, dies spiegelt aber lediglich den einmaligen Anstieg des privaten Konsums wider. In allen folgenden Quartalen bleiben die Zuwachsraten fast unverändert gegenüber dem Basisszenario. Somit bestätigen die Simulationsergebnisse die gängige ökonomische Intuition: Eine Senkung der Steuern stimuliert keinesfalls automatisch das Wachstum. Dies gilt insbesondere für die Erhöhung der Kinderfreibeträge und die Einführung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Beraterdienstleistungen.

Um mit einer Steuerreform dauerhaft positive Wachstumswirkungen zu erzielen, muss diese schon an den

richtigen Stellschrauben des Steuersystems ansetzen – beispielsweise durch die Lockerung von Wachstumsbremsen im Bereich der Unternehmensbesteuerung oder eine Reduktion der Steuern auf Kapitaleinkünfte. Fairerweise muss der Regierung zugutegehalten werden, dass hiervon einige Ansätze im Wachstumsbeschleunigungsgesetz enthalten sind. So dürfte beispielsweise die Entfristung der Sanierungsklausel beim Mantelkauf eine wachstumsfördernde Wirkung entfalten. Gleiches gilt für

Abbildung 1
Auswirkungen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes auf die Zuwachsraten des BIP

Abweichung zum Basisszenario in Prozentpunkten



Quelle: Eigene Berechnungen mit NIGEM unter der Annahme adaptiver Erwartungen.

Tabelle 3

Simulationsergebnisse: Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Absolute nominale Veränderungen gegenüber Basisszenario in Mrd. Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Steuereinnahmen								
Unternehmensteuern	-3,3	-3,3	-3,3	-3,3	-3,3	-3,3	-3,3	-3,3
Direkte Steuern	-4,0	-3,4	-3,1	-2,9	-2,7	-2,7	-2,6	-2,6
Andere	1,1	1,5	1,8	2,1	2,3	2,5	2,7	2,8
Staatsausgaben								
Konsumausgaben des Staates	0,1	0,3	0,4	0,6	0,8	0,9	1,0	1,1
Öffentliche Investitionen	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Zinsaufwendungen	0,1	0,4	0,7	1,0	1,3	1,6	1,9	2,2
Transfers	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4
Andere	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Öffentlicher Haushalt	-6,4	-5,9	-5,8	-5,9	-6,1	-6,4	-6,6	-6,9
Aufkommensverlust	-7,3	-6,7	-6,4	-6,2	-6,0	-6,0	-5,9	-5,9
Selbstfinanzierung (in %)	12,8	12,0	8,5	3,8	-1,5	-6,8	-11,8	-16,7

Quelle: Eigene Berechnungen; Standardszenario: Exogene Reduktion des Einkommensteuersatzes um 2,0 Prozentpunkte und des Unternehmensteuer-Aufkommens, adaptive Erwartungen. Selbstfinanzierung = Aufkommensverlust – öffentlicher Haushalt / Aufkommensverlust.

die Korrekturen im Bereich der Zinsschranke, wie etwa die Heraufsetzung der Freigrenze auf 3 Mio. Euro. Bei diesen Maßnahmen wird in NiGEM nur die steuerliche Entlastungswirkung berücksichtigt. Hingegen wird die Beseitigung von negativen Investitionsanreizen, die mit diesen Maßnahmen verbunden ist, in NiGEM nur unvollständig abgebildet.

Folglich kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Wachstumswirkungen des Gesetzes ein wenig positiver ausfallen als es die Simulationsergebnisse widerspiegeln. Diese Aspekte stellen jedoch nur einen kleinen Teil der beschlossenen Maßnahmen dar und dürften die Ergebnisse allenfalls geringfügig ändern. Insofern bestätigen die Simulationsergebnisse Befürchtungen, dass die Mehrzahl der im Wachstumsbeschleunigungsgesetz enthaltenen Maßnahmen vermutlich nur äußerst begrenzte Auswirkungen auf die wirtschaftliche Dynamik entfalten.

Bei sehr bescheidenen Multiplikator- und Wachstumswirkungen des Gesetzes wird für die Entlastung von Familien und Hoteliers ein sehr hoher Preis gezahlt. Das gesamtstaatliche Defizit steigt um durchschnittlich etwa 6 Mrd. Euro pro Jahr (vgl. Tabelle 3). Darüber hinaus hat das Gesetz einige fragwürdige verteilungspolitische Konsequenzen, da von der Anhebung der steuerlichen Kinderfreibeträge die Bezieher hoher Einkommen überproportional profitieren.

Ferner zeigt sich, dass die Hoffnung auf eine Selbstfinanzierung des Gesetzes vermutlich reines Wunschdenken bleiben wird. Zwar führen die gestiegenen privaten Konsumausgaben zu höheren Einnahmen aus den indirekten Steuern, allerdings werden dadurch die Ausfälle bei den anderen Steuerarten nur unzulänglich kompensiert. In den ersten beiden Jahren des Simulationszeitraums finanzieren sich nur etwa 12% der Steuersenkungen selbst (vgl. Tabelle 3). Danach geht der Selbstfinanzierungseffekt sogar noch zurück und wird schließlich negativ. Grund hierfür ist eine ansteigende Belastung der öffentlichen Haushalte durch höhere Zinszahlungen, welche darauf zurückzuführen sind, dass sich die höheren Defizite in einem Anstieg des Schuldenstandes niederschlagen.

Insgesamt stützen die Simulationsergebnisse jene Kritiker des Gesetzes, die erhebliche Zweifel an dessen Wachstumswirkungen haben und stets auf die gravierenden Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte hinwiesen. Dabei wurde bislang noch nicht einmal berücksichtigt, dass die neu im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse ab 2016 eine verbindliche Obergrenze für das strukturelle Defizit des Bundes vorschreibt. Neben den dadurch ohnehin erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen sind die im Wachstumsbeschleunigungsgesetz enthaltenen Steuerentlastungen somit bis spätestens 2016 gegenzufinanzieren. Entweder müssen Ausgaben gekürzt oder andere Steuern erhöht werden. Berücksichtigt man die erforderliche Gegenfinanzierung, dann dürf-

te das Wachstumsbeschleunigungsgesetz einen noch geringeren Effekt auf das Niveau des Bruttoinlandsprodukts haben.

Simulationsergebnisse unter Berücksichtigung von Gegenfinanzierungsmaßnahmen

Eine Größenordnung für den konterkarierenden Effekt der Gegenfinanzierungsmaßnahmen lässt sich ebenfalls in NiGEM ermitteln. Dazu wird im Folgenden eine Gegenfinanzierung über Ausgabenkürzungen – eine Reduktion der staatlichen Transfers oder der übrigen Staatsausgaben – und eine Erhöhung der Mehrwertsteuer simuliert. Weil die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse erst von 2016 an bindet, setzen die Gegenfinanzierungsmaßnahmen schrittweise ein. Beginnend im Jahr 2011 werden die Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen in gleichen Schritten ausgeweitet, so dass das vollständige Gegenfinanzierungsvolumen erst 2016 erreicht wird. Der dadurch festgelegte Konsolidierungspfad entspricht damit den in den Begleitgesetzen zur Föderalismuskommission vorgeschriebenen Konsolidierungsanforderungen für den Bundeshaushalt.

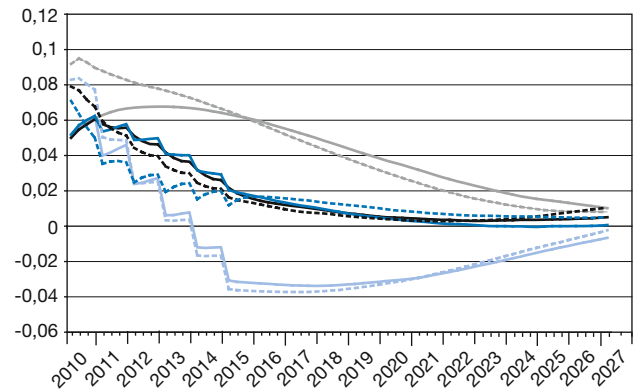
Die Simulationsergebnisse zeigen zu Beginn einen ähnlichen Verlauf wie in dem oben betrachteten Szenario ohne Gegenfinanzierung. Die Steuererleichterungen führen zu einem Anstieg der verfügbaren Einkommen und damit auch der privaten Konsumausgaben. Die Größenordnung dieses Effekts unterscheidet sich nur unwesentlich von dem Szenario ohne Gegenfinanzierung. Dieses Ergebnis ist wenig überraschend, da die Gegenfinanzierung des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes erst ab 2011 einsetzt. Dementsprechend entwickelt sich auch das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2010 in ähnlicher Weise wie im Standardszenario ohne Gegenfinanzierung (vgl. Abbildung 2).

Eine abweichende Entwicklung ergibt sich erst mit dem Einsetzen der Gegenfinanzierungsmaßnahmen ab dem ersten Quartal 2011. Alle betrachteten Gegenfinanzierungsmaßnahmen führen zu einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts, relativ zu der Basissimulation ohne Gegenfinanzierung. Dabei fällt der Rückgang umso stärker aus, je mehr die Gegenfinanzierungsmaßnahmen ausgeweitet werden (vgl. Abbildung 2).

Es fällt auf, dass das Bruttoinlandsprodukt bei einer Gegenfinanzierung über eine Kürzung der Staatsausgaben zu jedem Zeitpunkt geringer ist, als wenn die Gegenfinanzierung stattdessen über eine Absenkung der Transferzahlungen oder eine Erhöhung der Mehrwertsteuer erfolgt. Grund hierfür ist, dass sich eine Reduktion der öffentlichen Ausgaben eins zu eins auf das Bruttoinlandsprodukt überträgt. Eine Rückführung der Transfer-

Abbildung 2
Vierteljährliche Entwicklung des BIP unter Berücksichtigung von Gegenfinanzierungsmaßnahmen

Abweichung zum Basisszenario in Prozentpunkten



Adaptive Erwartungen:

- ohne Gegenfinanzierung
- Anhebung der Mehrwertsteuer
- Kürzung der Staatsausgaben
- Kürzung der Transferleistungen

Rationale Erwartungen:

- - - ohne Gegenfinanzierung
- - - Anhebung der Mehrwertsteuer
- - - Kürzung der Staatsausgaben
- - - Kürzung der Transferleistungen

Quelle: Eigene Berechnungen.

leistungen bewirkt hingegen zunächst eine Verringerung des realen verfügbaren Einkommens. Da die marginale Konsumneigung kleiner eins ist, fallen die direkten Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt bei diesen Maßnahmen geringer aus als bei der Kürzung der Staatsausgaben. Natürlich lösen sowohl eine Senkung der öffentlichen Ausgaben als auch der Transfers Multiplikatoreffekte aus. Diese sind in der Simulation jedoch von untergeordneter Bedeutung.

Die hier vorgestellten Ergebnisse sind unabhängig davon, ob man für die Haushalte vorausschauende oder adaptive Erwartungen unterstellt. Dies verdeutlicht Abbildung 2, in der die Änderungen im Niveau des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Status quo dargestellt werden. Für den Fall, dass die Haushalte vorausschauend sind, wäre anfänglich von einem leicht positiveren Effekt der Steuersenkungen auf das Bruttoinlandsprodukts auszugehen als bei einer adaptiven Erwartungsbildung. Dieser Effekt ergibt sich dadurch, dass die Haushalte die Steuersenkungen in der Zukunft sofort antizipieren und bei der Bestimmung ihrer Konsumausgaben berücksichtigen. In der mittleren bis langen Frist ergeben sich jedoch kaum Unterschiede im Konsumpfad.

Zusammenfassung und abschließende Bemerkungen

Das am 1. Januar 2010 in Kraft getretene Wachstumsbeschleunigungsgesetz traf zum Teil auf heftige Kritik. Das Gesetz, so der Vorwurf, erhöhe die Staatsverschuldung, erschwere eine Einhaltung der Schuldenbremse und habe zudem bestenfalls einen sehr geringen Einfluss auf die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts.

Da sich der kausale Zusammenhang zwischen spezifischen Steuerreformen und Bruttoinlandsprodukt aufgrund mangelnder Kenntnis der kontrafaktischen Situation empirisch nur schwer ermitteln lässt, wurden in diesem Aufsatz die Auswirkungen des Gesetzes in einem makroökonomischen Modell analysiert.

Unter Berücksichtigung möglicher Gegenfinanzierungsalternativen ergibt sich dabei folgendes Bild: Entweder wird auf eine Gegenfinanzierung des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes verzichtet. Dann wird ein sehr moderater Anstieg des Bruttoinlandsprodukts durch eine deutliche Ausweitung des strukturellen Defizits und einer Verletzung der Schuldenbremse erkaufte. Oder die Steuersenkungen werden gegenfinanziert. In diesem Fall kann zwar ein Anstieg des strukturellen Defizits verhindert werden. Allerdings sind die Auswirkungen der Steuerreform auf das Bruttoinlandsprodukt in diesem Fall langfristig bestenfalls neutral, je nach Gegenfinanzierungsweg aber auch negativ.

Die Simulationsergebnisse zeigen, dass die Auswirkungen des Gesetzes auf das Bruttoinlandsprodukt von den gewählten Gegenfinanzierungsmaßnahmen abhängen. Im Modell hat eine Gegenfinanzierung über eine Finanzierung der öffentlichen Ausgaben eine deutlich negativere Wirkung als eine Rückführung der staatlichen Transferleistungen oder eine Erhöhung der Mehrwertsteuer. Dies liegt vor allem daran, dass in dem Modell NiGEM nicht zwischen verschiedenen Haushaltstypen differenziert wird. Die Kürzung der Transfers und die Mehrwertsteuererhöhung neutralisieren daher exakt den Effekt der Steuersenkungen auf das verfügbare Einkommen. Realistischerweise ist jedoch zu unterstellen, dass Netto-Transferempfänger eine größere marginale Konsumneigung haben als Haushalte mit einem höheren Einkommen. Würde dieser Aspekt im Modell berücksichtigt, dürfte eine Gegenfinanzierung über eine Kürzung der Transfers daher noch etwas ungünstigere Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt haben als in Abbildung 2 dargestellt. Wenn sich die Steuersenkungen vom Anfang des Jahres schon nicht rückgängig machen lassen, legen die Simulationsergebnisse somit nahe, bei den anstehenden Konsolidierungsaufgaben auch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer in Erwägung zu ziehen.