

Clemens Fuest, Susanne Wildgruber

## Steuerpolitik und Wirtschaftswachstum

Ein angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum zu erreichen, gehört zu den wichtigsten Zielen der Wirtschafts- und Finanzpolitik. In den letzten Jahren ist die Wachstumsschwäche in den Industrieländern zu einem zentralen Thema sowohl der wirtschaftswissenschaftlichen als auch der politischen Debatte geworden. Vor allem seit der Finanzkrise und der dadurch ausgelösten weltweiten Rezession ist das Wachstum in vielen Ländern außerordentlich niedrig, und die wirtschaftliche Erholung dauert länger als in den Krisen zuvor. In Europa hat die Verschuldungskrise im Euroraum die wirtschaftlichen Probleme verstärkt, vor allem in Südeuropa. Der Rückgang des Wirtschaftswachstums ist aber keine Entwicklung, die erst mit der Finanzkrise eingesetzt hat. Bereits vor 2008 zeigte sich beim Wachstum der Industrieländer ein sinkender Trend, der in der Europäischen Union besonders ausgeprägt ist (vgl. Abbildung 1).

Das fallende Wirtschaftswachstum geht mit sinkenden öffentlichen und privaten Investitionen einher (vgl. Abbildung 2). Da Investitionen für die Wirtschaftsentwicklung elementar wichtig sind, spielt das Stimulieren von Investitionen eine zentrale Rolle. Die fallenden Wachstumsraten haben weitreichende Folgen. Sie führen nicht nur quasi definitionsgemäß zu einem verringerten Anstieg des allgemeinen Lebensstandards, sondern können auch zu verschärften Verteilungskonflikten führen. Außerdem beruhen die Planungen öffentlicher und privater Haushalte üblicherweise auf der Annahme, dass die bisherige wirtschaftliche Entwicklung sich auch in Zukunft fortsetzt. Wenn die tatsächliche Entwicklung zurückbleibt, steigt die Verschuldung sowohl des Staates als auch vieler privater Haushalte und Unternehmen. Diese Verschuldung wiederum belastet künftiges Wachstum.

Die Schwäche des Wirtschaftswachstums wirft die Frage auf, ob die Wirtschaftspolitik gegensteuern kann und sollte. Dieser Beitrag geht der Frage nach, welche Möglichkeiten die Steuerpolitik hat, das Wirtschaftswachstum zu fördern. Dabei geht es um zwei Aspekte. Der erste betrifft die kurzfristige Wirtschaftsentwicklung. Es ist zu klären, ob steuerpolitische Maßnahmen geeignet sind, in einem wirtschaftlichen Abschwung, wie beispielsweise der Rezession 2009, die wirtschaftliche Nachfrage kurzfristig zu stabilisieren. Der zweite betrifft die langfristige Perspektive. Wie sollte das Steuersystem gestaltet sein, um das langfristige Wirtschaftswachstum zu steigern?

### Steuerpolitische Maßnahmen zur Stimulierung des kurzfristigen Wachstums

Bei Maßnahmen zur Stimulierung des kurzfristigen Wachstums geht es in erster Linie um die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Es besteht weitreichende Einigkeit darüber, dass es sinnvoll ist, in einer Rezession die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen, also hinzunehmen, dass bei nachlassender Wirtschaftsaktivität die Steuereinnahmen sinken und Ausgaben beispielsweise für Arbeitslosenunterstützung zunehmen. Das setzt natürlich voraus, dass zusätzliche Verschuldungsspielräume vorhanden sind. Wenn die Staatsverschuldung bereits vor der Rezession so hoch ist, dass die Kapitalgeber in der Rezession dem Land das Vertrauen entziehen, sind Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen in der Rezession unausweichlich.

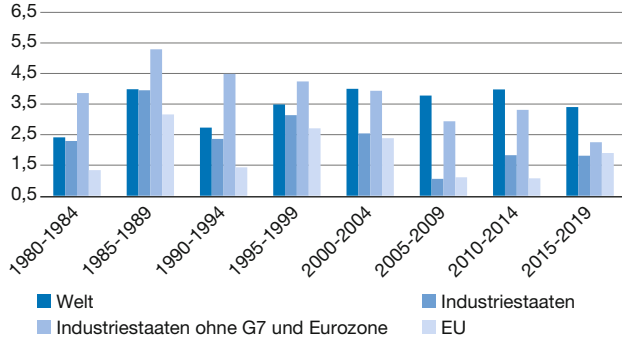
Welche Möglichkeiten gibt es, über das Wirken der automatischen Stabilisatoren hinaus die Wirtschaftsentwicklung zu stützen? Grundsätzlich können steuerpolitische Maßnahmen bei den Unternehmen oder den privaten Haushalten ansetzen. Bei Letzteren besteht die Möglichkeit, die Konsumnachfrage durch eine temporäre Senkung von Konsumsteuern oder die Ankündigung einer künftigen Erhöhung zu stimulieren. Alternativ ist es möglich, Einkommensteuern oder Sozialversicherungsbeiträge zu senken, in der Erwartung, dass die Haushalte das zusätzlich verfügbare Einkommen für Konsumausgaben einsetzen. Außerdem kann man versuchen, durch Änderungen bei der Besteuerung von Immobilien – z.B. die temporäre Senkung von Grunderwerbsteuern – private Haushalte zum Hauskauf zu ermuntern. Das kann die Investitionen in den Neubau oder die Renovierung von Häusern anregen. Bei den Unternehmen ist es möglich, steuerliche Anreize für Investitionen oder Neueinstellungen bzw. den Verzicht auf Entlassungen zu schaffen.

**Prof. Dr. Clemens Fuest** ist Präsident des ifo Instituts und Direktor des Center for Economic Studies (CES). Er lehrt zudem Volkswirtschaftslehre an der Universität München.

**Susanne Wildgruber, M.Sc.**, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Akademische Koordinatorin des CES.

Abbildung 1  
BIP-Wachstum

in %, Fünfjahresdurchschnitt



Quelle: International Monetary Fund: World Economic Outlook Database, Oktober 2016.

Wie sind diese Instrumente zu beurteilen? Als Beurteilungskriterien sollten vier Punkte im Vordergrund stehen.

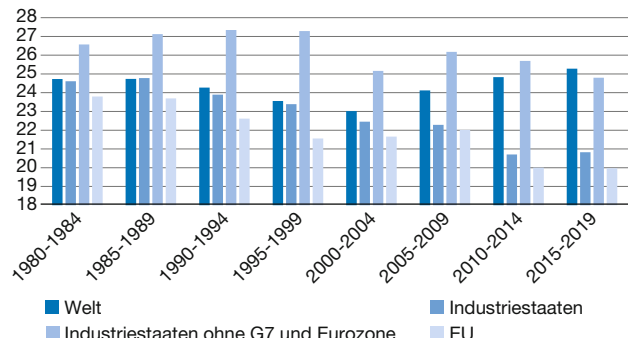
1. Die Maßnahme sollte möglichst schnell wirken.
2. Das Verhältnis aus Nachfragewirkung und Kosten sollte für den Staatshaushalt möglichst günstig sein.
3. Es sollte berücksichtigt werden, wie die Maßnahme über den Zeitraum hinaus wirkt, für den sie vorgesehen ist. Idealerweise sollten Maßnahmen ergriffen werden, die nicht nur kurzfristig positive Effekte entfalten, sondern die Entwicklung des Steuersystems auch mittel- und langfristig zumindest nicht beeinträchtigen.
4. Die Maßnahme sollte temporär sein, um die Solidität der Staatsfinanzen nicht zu gefährden. Wenn eine Maßnahme ergriffen wird, bei der zu erwarten ist, dass überwältigender politischer Druck entstehen wird, sie am Ende der vorgesehenen Laufzeit weiterzuführen, dann kann das schädliche Nebenwirkungen haben. Wenn das Vertrauen in die Solidität der Staatsfinanzen beschädigt wird, steigen die Zinskosten der Staatsverschuldung. Das kann den beabsichtigten expansiven Impuls neutralisieren.

#### Temporäre Senkung der Umsatzsteuer

Wenn es darum geht, in einer Wirtschaftskrise den Konsum zu stabilisieren, ist es naheliegend, an eine Senkung von Konsumsteuern zu denken, dabei kommt vor allem die Umsatzsteuer infrage. Im Prinzip wäre es auch möglich, spezielle Verbrauchsteuern zu senken, aber das würde zu einer verzerrten Konsumstruktur führen, und die Wirkung wäre voraussichtlich geringer. Außerdem werden spezielle Konsumsteuern üblicherweise auf Güter erhoben, deren Konsum begrenzt werden soll, aus Gründen des Umwelt- oder des Gesundheitsschutzes. Bei der Umsatzsteuer selbst ist es naheliegend, den Normalsatz zu senken, auch hier zur Vermeidung von Verzerrungen und wegen der breiteren Wirkung. Dabei wird man nicht zu einer permanenten Umsatzsteuersenkung greifen, sondern zu einer temporären.

Abbildung 2  
Investitionen

in % des BIP



Quelle: International Monetary Fund: World Economic Outlook Database, Oktober 2016.

Welche Wirkungen kann man sich davon erhoffen? Das hängt zunächst einmal davon ab, ob und in welchem Umfang die Steuersatzänderung überwältigt wird. Üblicherweise wird angenommen, dass Umsatzsteuern voll auf die Konsumenten überwältigt werden.<sup>1</sup> Das würde im Umkehrschluss bedeuten, dass Steuersenkungen voll den Konsumenten zugutekommen, die Bruttopreise also um den Betrag der Steuersenkung zurückgehen. Grundsätzlich verzerren Umsatzsteuern die Konsum-Freizeit-Entscheidung, wenn Konsumgüter durch eine Steuersenkung im Vergleich zu Freizeit billiger werden, besteht ein größerer Anreiz zu arbeiten (Substitutionseffekt). Der Einkommenseffekt der Steuersenkung kann sich aber in die entgegengesetzte Wirkung entfalten. Der Gesamteffekt auf das Arbeitsangebot dürfte begrenzt sein, vor allem da es sich um eine temporäre Maßnahme handelt.<sup>2</sup> Hinzu kommt, dass sich gerade in einer Rezession ein höheres Arbeitsangebot nicht ohne weiteres in höherer Beschäftigung niederschlägt, weil Arbeitslosigkeit herrscht und das Arbeitsangebot eventuell rationiert ist.

Das Ziel besteht weniger darin, die Beschäftigung und dadurch den Konsum zu steigern. Es besteht eher darin zu erreichen, dass für die Zukunft geplanter Konsum auf die Gegenwart vorgezogen wird. Das ist vor allem bei langlebigen Konsumgütern relevant. Da die zeitliche Verlagerung von Konsumausgaben im Vordergrund steht, kann eine Form der Konsumstimulierung im Prinzip auch darin bestehen, Konsumsteuererhöhungen für die Zukunft anzukündigen statt Steuern vorübergehend zu senken. Das zeitliche Vorziehen von Anschaffungen funktioniert allerdings nur, wenn die Steuersenkung wirklich zu einem signifikanten Anteil in Form niedrigerer Preise an die Konsumenten wei-

1 Wie im Folgenden noch näher erläutert wird, kann man nicht davon ausgehen, dass dieser Zusammenhang empirisch gilt, jedenfalls nicht bei temporären Steuersatzänderungen.

2 Zu den Wirkungsmechanismen temporärer Umsatzsteuersenkungen, vgl. beispielsweise R. Barrell, M. Weale: The Economics of a Reduction in VAT, in: Fiscal Studies, 30. Jg. (2009), H. 1, S. 17-30.

tergegeben wird. Wenn dies nicht geschieht, steigen die Unternehmensgewinne. Auch hier kann es zu Folgewirkungen kommen, beispielsweise Lohnsteigerungen oder höheren Investitionen aufgrund des Mittelzuflusses.<sup>3</sup>

#### Die Umsatzsteuersenkung 2009 bis 2010 in Großbritannien

Unter dem Eindruck der Rezession nach der Finanzkrise beschloss die britische Regierung im Herbst 2008, den Normalsatz der Umsatzsteuer für 13 Monate, vom 1.12.2008 bis zum 31.12.2009 von 17,5% auf 15% zu senken. Schatzkanzler Alistair Darling hat das wie folgt begründet: „to prevent the recession deepening, we also need to take action to put money into the economy immediately... To deliver a much-needed extra injection of spending into the economy right now. I therefore propose to cut VAT from 17.5 to 15 per cent until the end of next year... It will make goods and services cheaper and, by encouraging spending, will help stimulate growth.“<sup>4</sup> Die Maßnahme wurde wie geplant umgesetzt. Welche Auswirkungen hatte diese Steuersenkung? Relevant ist vor allem, ob die Steuersenkung erstens die Konsumentenpreise reduziert hat und ob sie zweitens zu Mehrausgaben der Konsumenten geführt hat. Crossley et al. haben die Wirkungen der Umsatzsteuersenkung empirisch untersucht.<sup>5</sup> Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Steuersenkung nur teilweise und vor allem am Anfang des Zeitraums durch niedrigere Preise an die Konsumenten weitergegeben wurde. Nach ihren Schätzungen schlugen sich von der Gesamtsteuerentlastung von 12,5 Mrd. £ nur rund 6 Mrd. £ in höherer Konsumnachfrage nieder.<sup>6</sup>

#### Temporäre Senkung der Einkommensteuer

Eine alternative steuerliche Maßnahme zur Stimulierung der Nachfrage besteht darin, Einkommensteuern zu senken. Neben Einkommensteuersenkungen kommen Ent-

lastungen bei Sozialversicherungsbeiträgen oder höhere Sozialtransfers infrage. Anders als im Fall der temporären Konsumsteuersenkung entsteht bei dieser Maßnahme kein Anreiz für die betroffenen Haushalte, sofort oder sehr bald mehr auszugeben. Ähnlich wie bei der Wirkung von Steuern als automatische Stabilisatoren kann man auch hier nur dann einen Nachfrageeffekt erwarten, wenn Haushalte kreditbeschränkt sind, sie also gerne Kredite aufnehmen würden, um ihre Ausgaben zu steigern, diese Kredite am Markt aber nicht erhalten.<sup>7</sup> Derartige Kreditbeschränkungen bestehen nach vorherrschender Auffassung vor allem bei Haushalten mit niedrigem Einkommen.

Welche Schlüsse lassen sich aus empirischen Studien über die kurzfristigen Auswirkungen von Steuersenkungen auf das Ausgabenverhalten privater Haushalte ziehen? Shapiro und Slemrod untersuchen die Auswirkungen einer Steuersenkung in Form einer Steuererstattung in den USA, die das Ziel hatte, die Konjunktur zu stimulieren.<sup>8</sup> Im Februar 2008 unterzeichnete der damalige US-Präsident George W. Bush den „Economic Stimulus Act of 2008“. Das Gesetz sah vor, 130 Mio. Haushalten Steuererstattungen in Höhe von rund 300 US-\$ bis 600 US-\$ für einzelne Steuerzahler und 600 US-\$ bis 1200 US-\$ für Paare (gemeinsam Veranlagte) auszuzahlen. Familien mit Kindern erhielten zusätzlich 300 US-\$ pro Kind. Die Auszahlungen erfolgten im Zeitraum Mai bis Juni 2008.

Zur Verwendung dieser Erstattungen wurde die Konsumentenbefragung der Universität Michigan um spezielle, auf die Erstattungen bezogene Fragen ergänzt. Auf die Frage, wofür sie die Steuererstattung hauptsächlich verwenden wollen, antworten nur 19,9% der Haushalte, dass sie ihre Ausgaben erhöhen wollen. Alle anderen Haushalte wollen das Geld eher sparen (31,8%) oder dafür verwenden, Kredite zu tilgen (48,2%).

Wie ist die Reaktion über die Einkommensniveaus verteilt? Man könnte vermuten, dass Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen besonders häufig kreditrestringiert sind und daher besonders häufig ihre Ausgaben erhöhen, wenn sie Steuererstattungen erhalten. Wie Tabelle 1 zeigt, ist das jedoch nicht der Fall. Der Anteil der Haushalte, die angeben, dass sie die Steuererstattung größtenteils ausgeben wollen, ist in den niedrigen Einkommensgruppen sogar geringer als in den höheren. Man kann davon ausgehen, dass die Ausgabenneigung sich zwischen den verschiedenen Einkommensniveaus nicht signifikant unterscheidet.

- 3 Carare und Danninger untersuchen die Umsatzsteuererhöhung von 16% auf 19% in Deutschland Anfang 2007 und kommen zu dem Ergebnis, dass der Konsum im letzten Quartal 2006 um 2,2% höher war als im Vorjahreszeitraum. Nach der Steuererhöhung lag er um 0,5% niedriger, vgl. A. Carare, S. Danninger: Inflation Smoothing and the Modest Effect of VAT in Germany, International Monetary Fund Working Paper, Nr. WP/08/175, 2008. Das spricht für die zeitliche Verlagerung der Käufe. Ähnliche Effekte einer Umsatzsteuererhöhung in Japan 1997 finden D. Cashin, T. Unayama: Measuring Intertemporal Substitution in Consumption: Evidence from a VAT Increase in Japan, in: The Review of Economics and Statistics, 98. Jg. (2016), H. 2, S. 285-297.
- 4 HM Treasury: Pre-Budget Report Statement to the House of Commons, delivered by the Rt Hon Alistair Darling MP, Chancellor of the Exchequer, 24.11.2008, [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407010852/http://www.hm-treasury.gov.uk/prebud\\_pbr08\\_speech.htm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407010852/http://www.hm-treasury.gov.uk/prebud_pbr08_speech.htm) (21.11.2016).
- 5 T. Crossley, H. W. Low, C. Sleeman: Using a Temporary Indirect Tax Cut as a Fiscal Stimulus: Evidence from the UK, IFS Working Paper, Nr. W14/16, 2014.
- 6 Die Analyse wird dadurch erschwert, dass im gleichen Zeitraum eine Verschrottungsprämie für Autos existierte.

- 7 Vgl. M. Dolls, C. Fuest, A. Peichl: Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US versus Europe, in: Journal of Public Economics, 96. Jg. (2012), H. 3-4, S. 279-294; dies.: Automatic Stabilization and Discretionary Fiscal Policy in the Financial Crisis, in: IZA Journal of Labor Policy, 2012, S. 1-4.
- 8 Vgl. M. Shapiro, J. Slemrod: Did the 2008 tax rebates stimulate spending?, NBER Working Paper, Nr. 14753, 2009.

Tabelle 1

**Befragung zur hauptsächlichsten Verwendung der Steuererstattung 2008 in den USA**

Jahreseinkommen (in US-\$)	Anteil der Haushalte, die angeben, die Erstattung hauptsächlich auszugeben (in %)
20 000 und weniger	17,8
20 001 bis 35 000	21,0
35 001 bis 50 000	16,6
50 001 bis 75 000	18,7
75 001 und mehr	21,4

Quelle: M. Shapiro, J. Slemrod: Did the 2008 tax rebates stimulate spending?, NBER Working Paper, Nr. 14753, 2009.

Untersuchungen früherer Steuersenkungen ergeben ein ähnliches Bild. So wurden 2001 in den USA ebenfalls Steuern gesenkt. Das löste Erstattungen aus, die bei 300 US-\$ bis 600 US-\$ pro Haushalt lagen. Johnson, Parker und Souleles kommen zu dem Ergebnis, dass 37% der Steuererstattungen in zusätzliche Konsumausgaben flossen.<sup>9</sup> Andere Studien kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Das Gesamtbild legt den Schluss nahe, dass die Effektivität von Einkommensteuersenkungen als Mittel zur Stimulierung des kurzfristigen Konsums begrenzt ist. Rund ein Drittel fließt in zusätzliche Konsumausgaben, zwei Drittel aber in zusätzliche Ersparnisse oder in die Tilgung von Krediten. Das bestätigt eine eher skeptische Einschätzung dieses Instruments von John Maynard Keynes: „I doubt if it is wise to put too much stress on devices for causing the volume of consumption to fluctuate. A remission of taxation on which people could only rely for an indefinitely short period might have very limited effects in stimulating their consumption.“<sup>10</sup>

**Steuerliche Anreize zur Stimulierung von Investitionen?**

Eine weitere Möglichkeit, die Steuerpolitik zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage einzusetzen, liegt in der Schaffung von zusätzlichen Investitionsanreizen in Wirtschaftskrisen. Beispielsweise führte die Bundesregierung als Teil ihrer Maßnahmen zur Konjunkturbelebung 2009 und 2010 eine beschleunigte (degressive) steuerliche Abschreibung für Wirtschaftsgüter ein, um die Investitionen zu stimulieren. Zur Wirksamkeit von steuerlichen Abschreibungen und anderen steuerlichen Anreizen auf Investitionen gibt es eine Vielzahl empirischer Studien, die zeigen, dass Unternehmen auf derartige Anreize durchaus reagieren. Diese Literatur zeigt allerdings, dass Investitionen sich nur mit zeitlicher Verzögerung an veränderte Rahmenbedingungen anpassen – Bond und Xing kommen z.B.

9 Vgl. D. Johnson, J. Parker, N. Souleles: Household Expenditure and the Income Tax Rebates of 2001, in: American Economic Review, 96. Jg. (2006), H. 5, S. 1589-1610.

10 J. M. Keynes (1943), zitiert nach R. Barrell, M. Weale: The Economics of a Reduction in VAT, in: National Institute for Economic and Social Research Discussion Paper, Nr. 325, 2009, S. 2.

zu dem Ergebnis, dass es knapp zwei Jahre dauert, bevor die Hälfte der Anpassung der Investitionen erfolgt sind. Bei Bauten dauert die Anpassung deutlich länger als bei Maschinen.<sup>11</sup> Ökonomisch ist die verzögerte Anpassung plausibel, weil Investitionen geplant werden müssen und teilweise staatliche Genehmigungsverfahren zu durchlaufen sind. Das spricht dagegen, auf eine kurzfristige Nachfragebelebung durch Investitionsanreize zu setzen.

Hinzu kommt, dass in Rezessionssituationen in der Regel erhöhte Unsicherheit über die Zukunft herrscht. Das führt bei irreversiblen Investitionen typischerweise zu einer zeitlichen Verschiebung der Projekte. Daraus folgt, dass der zur Auslösung einer Investition erforderliche Impuls in Form steuerlicher Anreize bei einem gegebenen Projekt größer ist als in Zeiten normaler Unsicherheit.<sup>12</sup> Allerdings sinken Projekte durch wachsende Unsicherheit gleichzeitig unter die Realisierungsschwelle, so dass insgesamt unklar ist, ob Investitionsanreize in Rezessionssituationen größere oder kleinere Wirkungen haben als zu anderen Zeiten.

**Steuern und langfristiges Wirtschaftswachstum**

Wie beeinflussen Steuern und Abgaben das langfristige Wirtschaftswachstum? Nach der ökonomischen Wachstumstheorie ist Wirtschaftswachstum auf das Bevölkerungswachstum, die Akkumulation von physischem Kapital und das Wachstum des technologischen Wissens zurückzuführen. Zu Letzterem gehören neue Technologien ebenso wie Fertigkeiten von Beschäftigten, die das Ergebnis von Aus- und Weiterbildung sind.<sup>13</sup> Die Auswirkungen der Besteuerung auf das Bevölkerungswachstum dürften begrenzt sein, obwohl man davon ausgehen kann, dass finanzielle Anreize die Entscheidung, Kinder zu bekommen, durchaus beeinflussen. Intensiv diskutiert wird die Auswirkung der Besteuerung auf die Kapitalakkumulation, also auf Ersparnis und Investitionen. Dabei geht es sowohl um die Bildung physischen Kapitals als auch um Investitionen in Bildung und technologisches Wissen.

Es gibt eine umfangreiche Literatur, die sich mit dem Einfluss von Steuern auf Investitionen beschäftigt.<sup>14</sup> Die meisten Studien kommen zu dem Ergebnis, dass ein signifikanter negativer Zusammenhang zwischen den Kapitalkosten

11 S. Bond, J. Xing: Corporate taxation and capital accumulation: evidence from sectoral panel data for 14 OECD countries, CBT Working Paper, Nr. 10/15, 2013.

12 Vgl. N. Bloom, S. Bond, J. van Reenen: Uncertainty and Investment Dynamics, in: Review of Economic Studies, 74. Jg. (2007), S. 391-415.

13 Grundlegend ist das Uzawa-Lucas-Modell basierend auf H. Uzawa: Optimum Technical Change in an Aggregative Model of Economic Growth, in: International Economic Review, 6. Jg. (1965), H. 1, S. 18-31; sowie R. E. Lucas: On the Mechanics of Economic Development, in: Journal of Monetary Economics, 22. Jg. (1988), S. 3-42.

14 Vgl. etwa S. Bond, J. Xing, a.a.O.

einschließlich Steuern und den Investitionen besteht. In den meisten Studien ergibt sich eine Elastizität nahe bei eins, eine Senkung der Kapitalkosten um z.B. 10% führt demnach zu einer Steigerung der Investitionen um ebenfalls rund 10%. Das spricht unter wachstumspolitischen Aspekten dafür, die steuerliche Belastung von Investitionen zu begrenzen.

Es ist auch untersucht worden, wie Steuern sich auf die Akkumulation von Humankapital auswirken. Diese Literatur stellt die Einkommensteuerprogression in den Mittelpunkt der Analyse und zeigt, dass mit steigenden Grenzsteuersätzen die Humankapitalinvestitionen sinken.<sup>15</sup> Darüber hinaus existiert eine umfangreiche Literatur, die positive Auswirkungen steuerlicher Förderung von Forschung und Entwicklung auf Investitionen in diesem Bereich dokumentiert.<sup>16</sup> Zu guten steuerlichen Rahmenbedingungen für Innovationen und Unternehmertum gehört es auch, einen steuerlichen Verlustausgleich zuzulassen. Die Forderung nach einer steuerlichen Entlastung von Investitionen in physisches Kapital oder Humankapital wirft allerdings die Frage auf, wie das entfallende Steueraufkommen ersetzt wird, wenn man davon ausgeht, dass die Staatsausgaben gegeben sind. Dass solche Steuerensenkungen selbstfinanzierend sind, kann man nicht ausschließen, verlassen sollte man sich darauf im Regelfall aber nicht. Wenn sie es sind, folgt daraus, dass die vor der Reform bestehende Steuerstruktur höchst ineffizient war. Wenn man annimmt, dass eine steuerliche Entlastung sich nicht selbst finanziert, und es auch nicht ohne weiteres möglich oder politisch gewünscht ist, sie durch Ausgabenkürzungen zu finanzieren, stellt sich die Frage nach der Steuerstruktur.

Zu der Frage, welche Auswirkungen Veränderungen der Steuerstruktur auf das Wirtschaftswachstum entfalten, haben Ökonomen der OECD eine einflussreiche Studie veröffentlicht.<sup>17</sup> Sie betrachten den Zusammenhang zwi-

schen Wirtschaftswachstum und der Struktur des Steueraufkommens. Die Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass eine aufkommensneutrale Senkung von Körperschaftsteuern um 1% des BIP, finanziert durch höhere Konsumsteuern oder Grundsteuern, das BIP pro Kopf um 0,25% bis 1% steigert. Steuern auf Unternehmensgewinne und Einkommensteuern beeinträchtigen das Wachstum deutlich weniger als Konsumsteuern. Wiederkehrende Grundsteuern sind die wachstumsfreundlichsten Steuern. Diese Rangfolge scheint für die Steuerpolitik eine klare Handlungsanweisung zu implizieren. Es ist aber zu beachten, dass die beschriebenen empirischen Effekte erstens für einen gegebenen Kapitalstock hergeleitet wurden. Das wirft die Frage auf, über welche Wirkungskanäle das Wachstum beeinflusst wird, wenn es nicht die Kapitalakkumulation ist. Denkbar wäre, dass Staaten, die ihre Unternehmen steuerlich entlasten, auch in anderen Bereichen wachstumsfreundliche Politiken verfolgen und dieser Effekt hier durch die Kontrollvariablen nicht voll erfasst wird. Zweitens ist zu beachten, dass Wachstumsprozesse langsam verlaufen und die Auswirkungen von Politikänderungen empirisch nicht leicht zu isolieren sind. Das heißt nicht, dass die von Arnold et al. abgeleitete Rangfolge der Wachstumsfreundlichkeit von Steuern falsch ist. Sie ist aus theoretischer und empirischer Sicht plausibel, aber in erster Linie unter Berücksichtigung der Auswirkungen der verschiedenen Steuern auf Investitionen.

## Schlussfolgerungen

Die Gestaltung des Steuersystems ist für das Wirtschaftswachstum von erheblicher Bedeutung. Eine funktionierende Besteuerung sichert die Finanzierungsgrundlagen des Staates, und die Bereitstellung öffentlicher Güter ist grundlegend für die wirtschaftliche Entwicklung. Viel spricht dafür, dass eine Steuerpolitik die wachstumsfreundlich sein will, gute Bedingungen für Unternehmertum und Investitionen in physisches Kapital sowie Humankapital, neue Technologien und Innovationen schaffen sollte. Als Instrument zur kurzfristigen Stimulierung der Nachfrage in Wirtschaftskrisen sind steuerpolitische Instrumente nur bedingt geeignet. Vorliegende empirische Arbeiten legen den Schluss nahe, dass sich in den meisten Fällen weniger als die Hälfte der Steuerensenkung in zusätzlicher Nachfrage niederschlägt. Bei staatlichen Ausgabenprogrammen ist die Nachfragewirkung im Prinzip größer, allerdings können auch hier Verdrängungseffekte und zeitliche Verzögerungen die Wirkung mindern.

15 Vgl. D. Krueger, A. Ludwig: Optimal Progressive Labor Income Taxation and Education Subsidies When Education Decisions and Intergenerational Transfers are Endogenous, in: *American Economic Review*, 103. Jg. (2013), H. 3, S. 496-501. Die Autoren zeigen, dass eine progressive Einkommensbesteuerung die Anreize schwächt, in Bildung zu investieren. Bildungssubventionen können hier gegensteuern.

16 Vgl. etwa I. Güçeri: R&D Tax Credits, *European Tax Policy Forum Policy Paper*, 2016.

17 J. M. Arnold et al.: Tax Policy for Economic Recovery and Growth, in: *The Economic Journal*, 121. Jg. (2011), H. 550, S. F59-F80. Eine kritische Analyse mit teils abweichenden Ergebnissen bietet J. Xing: Tax structure and growth: How robust is the empirical evidence, in: *Economics Letters* 117. Jg. (2012), H. 1, S. 379-382.

### Title: *Taxation and Economic Growth*

**Abstract:** *The design of the tax system matters for economic growth. During times of economic crisis, tax instruments such as temporary tax cuts can be used to soften adverse effects on the economy by stimulating private and corporate spending. However, empirical evidence suggests that the overall impact of shortterm tax policies is limited. In the long run, the structure of the tax system is essential to building up an investment friendly and innovation-stimulating environment, which will promote sustainable economic growth.*

**JEL Classification:** H20, H21, O40