

Antwort

der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Carsten Schneider (Erfurt), Joachim Poß, Hubertus Heil (Peine), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/568 –

Zu den theoretischen und empirischen Grundlagen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes und der gemäß Koalitionsvertrag beabsichtigten Steuerreform

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Koalition der Fraktionen der CDU/CSU und FDP hat mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz bereits eine Reihe von Steuersenkungen im Umfang von rund 8,5 Mrd. Euro beschlossen, vor allem für Hoteliers durch die Herabsetzung des Mehrwertsteuersatzes für Beherbergungsleistungen, für Besserverdienende durch Anhebung der Freibeträge für Kinder und für Unternehmen durch steuerliche Erleichterungen bei Umstrukturierungen, Vergünstigungen bei der Zinsschranke u. a. gemäß Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP will diese Koalition einschließlich der ab 2011 geplanten Steuersenkung insgesamt eine dauerhaft steuerliche Entlastung von 24 Mrd. Euro umsetzen.

Die Erkenntnisse von Sachverständigen wie z. B. des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, vieler Medien sowie gemäß neuesten Umfragen auch der Mehrheit unserer Bürgerinnen und Bürger zeigen, dass der Staat angesichts seines Schuldenstandes von rund 1,7 Billion Euro und einer geplanten Neuverschuldung für 2010 von 86 Mrd. Euro allein beim Bund sowie 144 Mrd. Euro beim Gesamtstaat massive Steuerausfälle durch eine Steuerreform nicht verkraften kann. Die Menschen haben verstanden, dass der Zwang zur Beachtung der Schuldenbremse es notwendig machen würde, die Steuerausfälle durch massivste Kürzungen von Ausgaben bei Bund, Ländern und Gemeinden vor allem im Sozialbereich und/oder Abgaben- bzw. Steuererhöhungen an anderer Stelle gegenzufinanzieren. Was mit der einen Hand gegeben wird, wird mit der anderen wieder genommen.

Die Koalition der Fraktionen der CDU/CSU und FDP argumentiert dagegen, deutlich mehr Wirtschaftswachstum sei Voraussetzung einer Konsolidierung der Haushalte und dieses Wachstum könne durch Steuersenkungen erzeugt bzw. beschleunigt werden. Infolge des so induzierten Wachstums würden die Steuereinnahmen so stark sprudeln, dass die primären Steuerausfälle kompensiert oder überkompensiert würden. Die Bundesregierung bzw. die Koalition

hat allerdings in keiner Weise nachvollziehbar dargelegt, ob sie diese Auffassung auf belastbare Erkenntnisse aus ökonomischen Theorien bzw. ökonomischen Modellanalysen stützen kann. Die Erfahrungen in der Praxis, beispielsweise die von Laffer beeinflusste Politik der Reagan-Regierung Anfang der 90er-Jahre in den USA widersprechen dieser Hypothese. So entsteht der Eindruck, dass die Regierung ihre Entscheidungen dabei an Vermutungen oder Ideologien orientiert. Dies gilt sowohl für die Maßnahmen im Wachstumsbeschleunigungsgesetz als auch für Planungen der Koalition, das Steuersystem massiv zu ändern.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Solide öffentliche Finanzen eröffnen staatliche Handlungsspielräume auch für kommende Generationen, sie sind notwendige Voraussetzung für Vertrauen in einen handlungsfähigen Staat und dauerhaft günstige Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen. Umgekehrt gilt ebenso: Wirtschaftswachstum und ein Anstieg der Beschäftigung schaffen die besten Voraussetzungen für tragfähige öffentliche Finanzen.

Die Bundesregierung sieht es daher als Hauptziel ihrer finanzpolitischen Strategie an, die Wirtschafts- und Finanzkrise durch wachstumsfördernde Ausgestaltung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen schneller zu überwinden und alles für einen selbsttragenden Aufschwung zu tun. Dabei spielt eine wachstumsorientierte Steuerpolitik eine entscheidende Rolle. Sie stärkt durch zielgerichtete steuerliche Entlastungen die produktiven Kräfte in der Gesellschaft und eröffnet diesen zusätzliche finanzielle Spielräume, damit die Selbstheilungskräfte der Wirtschaft greifen können.

In der Volkswirtschaftslehre gibt es eine Vielzahl von Theorien, die sich mit der Erklärung von Wirtschaftswachstum beschäftigen. Keine davon blieb bisher unwidersprochen. Es ist aber ein Konsens erkennbar, der erhöhten Investitionen und dem technischen Fortschritt eine herausgehobene Bedeutung für das Wirtschaftswachstum zuschreibt. In jedem Fall ist ein ordnungspolitischer Handlungsrahmen, der den Akteuren Sicherheit und Freiheit garantiert, wachstumsfördernd. Die Politik der Bundesregierung setzt dies um.

Von der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise wurde auch Deutschland hart getroffen. Der Wirtschaftseinbruch um 5 Prozent in 2009 ist in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland beispiellos. Dass Deutschland nicht noch härter getroffen wurde, liegt an der raschen und umfangreichen Hilfe der Bundesregierung. Die umfassenden Maßnahmenpakete zur Stützung der Finanzmärkte und der Konjunktur haben deutlich zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Lage und zur Verbesserung der langfristigen Wachstumsperspektiven in Deutschland beigetragen. Für 2010 kann jetzt sogar wieder mit einem leicht positiven Wachstum von ungefähr 1,4 Prozent gerechnet werden, die Wende ist geschafft.

Zu Beginn dieses Jahres wurden Wirtschaft und Bürger zusammen um ca. 20 Mrd. Euro entlastet. Das Bürgerentlastungsgesetz, das eine stärkere steuerliche Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen vorsieht, entlastet die Steuerzahler bereits um ca. 10 Mrd. Euro und stützt damit den Konsum. Der Großteil der weiteren entlastenden Maßnahmen wurde mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz umgesetzt. Mit diesem Gesetz wurden die Kinderfreibeträge und das Kindergeld deutlich erhöht. Die spürbare Kindergelderhöhung nutzt vor allem Familien mit kleinen und mittleren Einkommen. Familien mit Kindern können diese Entlastung für den Konsum nutzen und so zur Stärkung der Nachfrage beitragen. Aber auch für die Unternehmen wurden steuerliche Entlastungen sowie gezielte Korrekturen umgesetzt, die die Anpassung an die krisenbedingten Folgen erleichtern. Alles in allem hat die Bundesregierung damit ein Paket geschnürt, das Bürger und Wirtschaft entlastet, durch eine

Nachfragebelebung die Überwindung der Krise beschleunigt, durch verbesserte Investitionsbedingungen die Wachstumsgrundlagen stärkt und unternehmerische Umstrukturierungen erleichtert.

Die Krisenbekämpfung durch den Staat und das Wirken der automatischen Stabilisatoren haben in den öffentlichen Haushalten deutliche Spuren hinterlassen. Deshalb ist die Rückkehr auf einen Konsolidierungspfad – auch im Hinblick auf die ab dem Jahr 2011 geltende neue Schuldenregel und die Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes – alternativlos. Die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse erfordert in den nächsten Jahren erhebliche Konsolidierungsbeiträge im Bundeshaushalt. Eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wird aber ohne Wachstum nicht gelingen. Nach Einschätzung der Bundesregierung sind Einschränkungen auf der Ausgabenseite mit dem Ziel der Konsolidierung im Allgemeinen weniger wachstumsschädlich als Einnahmeverbesserungen. Deshalb liegt der Schwerpunkt des vom Bundeskabinett am 6./7. Juli 2010 beschlossenen Sparpaketes auf der Ausgabenseite.

1. Hat die Bundesregierung ein ökonomisches Modell, mit dem sich unter realitätsnahen Annahmen die Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen auf Wachstum, Beschäftigung und Steuereinnahmen schätzen lassen, und wie sieht ggf. die Grundstruktur dieses Modells aus?

Die Bundesregierung verfügt nicht über ein solches ökonomisches Modell. Allerdings umfassen Gesetzentwürfe, die Steuerrechtsänderungen zum Gegenstand haben, regelmäßig Schätzungen zu den hieraus resultierenden finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte für den Finanzplanungszeitraum (Finanztableau), die als Entscheidungsgrundlage für die parlamentarischen Beratungen dienen.

Die Auswirkungen der Steuerpolitik auf das Wirtschaftswachstum werden im Zusammenhang mit den offiziellen mittelfristigen Vorausschätzungen auf der Grundlage einer Gesamtschau der steuerpolitischen Maßnahmen bei den geschätzten Wachstumsraten berücksichtigt, wobei aber keine Separierung bezogen auf die Effekte der Steuerpolitik im Verhältnis zu anderen das Wachstum beeinflussenden Faktoren erfolgt. Auch gibt es bei den offiziellen gesamtwirtschaftlichen Projektionen keine gesonderte Schätzung von Wachstumseffekten einzelner steuerlicher Maßnahmen.

2. Hat die Bundesregierung für das Wachstumsbeschleunigungsgesetz insgesamt oder für einige der Komponenten eine Modellrechnung bezüglich der induzierten wirtschaftlichen Entwicklung und der daraus resultierenden Steuermehreinnahmen durchgeführt, und wie sehen ggf. die konkreten Zahlen dieser Modellrechnung aus?

Nein, auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen. Die finanziellen Auswirkungen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes sind mit Steuermindereinnahmen in Höhe von 8 482 Mio. Euro (volle Jahreswirkung) ausgewiesen. Diese finanziellen Auswirkungen wurden im Rahmen der mittelfristigen Steuerschätzung im Mai 2010 berücksichtigt, ebenso wie z. B. Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung.

3. Welche Verwendung der Steuerersparnis durch die Steuersenkung für Beherbergungsleistungen wurde dabei ggf. mit welchen quantitativen Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt, die Beschäftigung und die Steuereinnahmen angenommen?

Entsprechende Annahmen wurden nicht getroffen, auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

4. Wie sieht die Modellrechnung der Bundesregierung für die bereits in Aussicht genommene Steuerreform aus, und welche Ergebnisse zeigt diese Rechnung hinsichtlich des induzierten Wachstums, der Beschäftigung und der zusätzlichen Steuereinnahmen?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

5. Wann wird die Bundesregierung die entsprechenden Modellrechnungen und deren Ergebnisse öffentlich machen?

Nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung ist ein entsprechender Gesetzentwurf mit einem Finanztableau zu veröffentlichen. Es gibt keinen Zeitplan zu Gesetzesbeschlüssen der Bundesregierung für weitere steuerliche Regelungen.

6. Falls noch keine umfassenden Modellrechnungen durchgeführt wurden, worauf stützt die Bundesregierung dann ihre Auffassung, Steuersenkungen beförderten das Wachstum und würden über so induzierte Steuereinnahmen die zunächst auftretenden Steuerausfälle in hohem Maße wieder ausgleichen?

Zur Beantwortung der Frage wird auf die Ausführungen in der Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen, die den finanzpolitischen Ansatz der Bundesregierung zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise darstellen.

7. Kann die Bundesregierung darlegen, ob und wie sie sich bei ihrer Aussage, dass Steuersenkungen über Wachstum zu Mehreinnahmen des Staates führen hinsichtlich des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes sowie der beabsichtigten Steuerreform auf das so genannte Laffer-Theorem stützt?

Bei dem so genannten Laffer-Theorem steht die Überlegung im Vordergrund, dass überhöhte Steuersätze zu negativen Aufkommenswirkungen führen können sowie damit zusammenhängend die Frage, ob die Steuerbelastung bereits so hoch ist, dass durch Steuersenkungen sogar Mehreinnahmen generiert werden. Ob dieser Fall für Deutschland gegeben ist oder nicht, ist nicht Gegenstand der Überlegungen der Bundesregierung.

8. Unter welchen Gesichtspunkten hat sich die Bundesregierung – mit Blick auf die Sparquote in Deutschland, auf die Arbeitslosigkeit und die Staatsverschuldung – auf die aus dem Laffer-Theorem abzuleitenden Wirkungszusammenhänge reduziert?

Es wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

9. Gab es in der Vergangenheit in anderen Staaten Beispiele für ausgeprägte Wachstumsphasen, die durch Steuersenkungen ausgelöst wurden und als empirische Untermauerung des Laffer-Theorems gelten können?

Wenn ja, welche Länder waren dies, und zu welchem Wirtschaftswachstum haben diese Steuersenkungen geführt?

Insbesondere in den USA wurde versucht, Wachstums- und Selbstfinanzierungseffekte von Steuersenkungen empirisch nachzuweisen. Problematisch ist dabei, zwischen Kausalität und Korrelation zu unterscheiden. Aus dem zeitlichen Zusammentreffen von Steuersenkung und Wachstum kann nämlich nicht zwingend auf einen ursächlichen Zusammenhang geschlossen werden.

Eine erfolgreiche Wachstums- und Beschäftigungspolitik zeichnet sich im Regelfall durch eine Gesamtstrategie mit zahlreichen aufeinander abgestimmten Maßnahmen in verschiedenen Politikfeldern aus, zu denen als wichtiger Teil auch Steuersenkungsmaßnahmen gehören können. Da eine Vielzahl von Maßnahmen und vielfach auch externen Einflüssen, z. B. Weltmarktentwicklungen, zusammenwirken, ist es nicht möglich, den auf einzelne Elemente, z. B. Steuersenkungen, entfallenden Wachstums- und Beschäftigungseffekt gesondert zu ermitteln.

10. Wie stark waren ggf. diese Steuersenkungen im Vergleich zum Steueraufkommen, und wie hoch war das Steueraufkommen vor und nach der Steuersenkung?

Es wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

11. Gibt es wissenschaftliche Analysen zu diesen Beispielen, und zu welchen Ergebnissen kommen sie ggf.?

Es wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

12. Welche Modellrechnungen hinsichtlich der Wirkungen ihrer Steuersenkungen hat die Bundesregierung auf der Grundlage des Haavelmo-Theorems angestellt?

Die Bundesregierung hat keine Modellrechnungen auf der Grundlage des Haavelmo-Theorems angestellt.

13. Wie begründet die Bundesregierung ihre Vermutung, Steuersenkungen führten zu Wachstum unter den Bedingungen des Haavelmo-Theorems solange Kapazitäten nicht voll ausgeschöpft sind und Vollbeschäftigung nicht gegeben ist?

Das Haavelmo-Theorem befasst sich mit den Multiplikatorwirkungen zusätzlicher öffentlicher Einnahmen und Ausgaben, die durch Steuererhöhungen finanziert werden. Die Bundesregierung beabsichtigt keine durch Steuererhöhungen finanzierte Ausweitung öffentlicher Ausgaben, sondern strebt eine mittelfristige Haushaltssanierung auch mit Hilfe einer restriktiven Gestaltung der öffentlichen Ausgaben an.

Das Haavelmo-Theorem ist lediglich einer von zahlreichen theoretischen Ansätzen zur Erklärung volkswirtschaftlicher Zusammenhänge. Die Bundesregierung orientiert sich bei der Gestaltung ihrer Finanzpolitik nicht an Theorieansätzen, deren praktische Anwendbarkeit auf Grund ihrer restriktiven Annahmen nicht gegeben ist.

14. Stimmt die Bundesregierung der Aussage des Sachverständigenrates zu, dass selbst unter günstigsten modelltheoretischen Bedingungen sich der Selbstfinanzierungsgrad von Lohnsteuersenkungen in Deutschland auf maximal 50 Prozent beläuft und bei realistischer Betrachtung von wesentlich geringeren Selbstfinanzierungseffekten auszugehen ist (Jahresgutachten 2009/2010 TZ 274), bzw. wie sieht ihre eigene Einschätzung aus?

Der Sachverständigenrat hat für seine Aussage eine modellbasierte Untersuchung externer Wissenschaftler zitiert. Solche Untersuchungen sind zwangsläufig stark von den getroffenen Modellannahmen abhängig. Nach Auffassung der Bundesregierung ist jeder Versuch einer empirisch belastbaren Bezifferung der Selbstfinanzierungseffekte von Steuersenkungen mit methodischen Schwächen behaftet. Die Bundesregierung bezieht sich daher nicht auf modelltheoretische Zusammenhänge zwischen Wachstum und isolierten Steuersenkungen.

15. Wie ist die Position der Bundesregierung zu der Feststellung des Sachverständigenrates an gleicher Stelle, dass Steuersenkungen ohne Gegenfinanzierung definitiv den Konsolidierungsbedarf erhöhen?

Die Bundesregierung wird Entscheidungen über etwaige weitere Steuerentlastungen unter Berücksichtigung der Notwendigkeit einer mittelfristigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und im Einklang mit dem Ziel der langfristigen Tragfähigkeit der Staatsfinanzen treffen.

16. Ist es dann nach Auffassung der Bundesregierung zutreffend, dass deutlich mehr als die Hälfte des Volumens von Steuersenkungen durch Ausgabenkürzungen oder Streichung von Steuervergünstigungen finanziert werden muss, oder welche anderen Möglichkeiten sieht sie ggf.?

Wesentlicher Bestandteil des finanzpolitischen Ansatzes der Bundesregierung ist es, nach Überwindung der aktuellen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise den bereits begonnenen Konsolidierungspfad fortzusetzen. Daher bekennt sich Deutschland eindeutig und nachdrücklich zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Die im Grundgesetz verankerte neue Schuldenregel sichert die dafür unabdingbare Konsolidierungspolitik verfassungsrechtlich ab. Die Bundesregierung wird darauf achten, dass die notwendige Konsolidierung im Einklang mit einer wachstumsfreundlichen Ausrichtung der öffentlichen Finanzen steht.

