

Am Steuerrad der Volkswirtschaft

Wer die Steuern senkt, kurbelt das Wachstum der Wirtschaft stärker an als bisher gedacht

Niemand zahlt gerne seine Steuern. Das kann man aktuell daran ablesen, dass der Kauf von Steuersünderdaten dem Staat helfen könnte, mehrere hundert Millionen Euro hinterzogene Steuern wiederzuholen. Eine ungeheure Summe - und doch nur ein Teil dessen, was die Deutschen jährlich dem Fiskus vorenthalten.

Trotzdem ist Deutschland kein Land von Steuerskeptikern, die sich vom Staat stetig beraubt fühlen. Die großen Pläne der aktuellen Koalition, nach den ersten Steuersenkungen in diesem Jahr auch 2011 weiter mit den Steuern runterzugehen, kommen bei den Menschen erstaunlich schlecht an. In Umfragen lehnten mehr als die Hälfte der Deutschen weitere Steuersenkungen ab. Kein Wunder, dass die Regierung nicht mehr genau festlegen mag, ob sie sich 2011 noch traut, ihre alten Pläne zu verwirklichen. Es scheint, als ob kaum einer ihr mehr abnehme, dass ihre geplanten Steuersenkungen die Wirtschaft tatsächlich ankurbeln können.

Angesichts der Heftigkeit, mit der die Debatte geführt wird, überrascht es, wie selten empirisch untersucht wurde, welche Auswirkungen Steuersenkungen oder -erhöhungen tatsächlich auf Wirtschaft und Wachstum haben. Ein umfangreicher Versuch, hier Licht ins Dunkel zu bringen, stammt von Christina und David Romer. Die amerikanischen Ökonomen analysieren alle Steuersenkungen und -erhöhungen in Amerika seit dem Krieg. Sie ermitteln, wie stark die Veränderung der Steuern ausfiel und wie das Bruttoinlandsprodukt reagierte. Der Schluss, zu dem sie kommen, ist ökonomisch wenig erstaunlich: Steuerveränderungen haben einen Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt. Senkt der Staat die Steuern, kurbelt das die Wirtschaft an. Erhöht er die Steuern, würgt er die Wirtschaft ab.

Überraschend ist jedoch die Größe des Effekts, den Romer und Romer ermitteln. Eine Steuererhöhung von einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts, so ihr Ergebnis, senkt die gesamtwirtschaftliche Produktion in den folgenden drei Jahren um nahezu drei Prozent. Oder andersherum: Werden die Steuern um ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts gesenkt, lässt das die Wirtschaft um nahezu drei Prozent in den kommenden drei Jahren zusätzlich wachsen. Diese Zahlen sind beeindruckend; andere Ökonomen hatten bisher nur einen schwächeren Zusammenhang gefunden. Es überrascht zudem, dass diese Bestätigung der enormen Wirksamkeit von Steuerkürzungen gerade von Ökonomen kommt, die sich politisch eher links bewegen.

Wieso nun finden Romer und Romer einen solch starken Effekt der Finanzpolitik? Das liegt daran, dass sie eine Sache anders machen als ihre Ökonomenkollegen zuvor: Sie wählen sehr genau aus, welche Steuerveränderungen sie in ihre Analyse überhaupt einbeziehen. Eine Grundschwierigkeit ist nämlich, dass viele Steuersenkungen oder -erhöhungen direkt mit anderen Faktoren zusammenhängen, die das Bruttoinlandsprodukt verändern. Das heißt, Steuern werden gesenkt, weil die Ölpreise gestiegen sind, was negative Auswirkungen auf das Wachstum hat. Oder Steuern werden gesenkt, weil es eine heftige Krise gibt, die die Wirtschaft schrumpfen lässt. In diesen Fällen ist die Steuerveränderung verbunden mit einer anderen Veränderung, die den gegenteiligen Effekt auf die Wirtschaft hat. Und es ist kaum möglich, die Wirkung der beiden isoliert zu betrachten. Wenn man solche Fälle mit einbezieht, ist die Folge, dass der Effekt der Finanzpolitik stark unterschätzt wird.

Romer und Romer schließen solche Steuerveränderungen deshalb aus und konzentrieren sich auf Fälle, die sie "exogene Steuerveränderungen" nennen. Das sind etwa Steuererhöhungen,

die vorrangig vorgenommen werden, um Schulden abzubauen. Das Ergebnis ist für Romer und Romer eindeutig: Die Möglichkeiten der Einflussnahme des Staates auf die Wirtschaft durch die Steuerpolitik wurden bisher unterschätzt. Jedoch gehen Romer und Romer nicht so weit, Steuersenkungen nun als bestes Heilmittel zu empfehlen, um die Konjunktur in Krisenzeiten anzukurbeln. Das typisch keynesianische Rezept, die Staatsausgaben zu erhöhen, bleibt unangegriffen. Sie schreiben: "Unsere Ergebnisse sagen nichts darüber aus, ob Steuern ein stärkeres Werkzeug der Fiskalpolitik sind als Staatsausgaben." Dafür sei weitere Forschung notwendig.

Wer den beiden Forschern Glauben schenkt, kommt trotzdem nicht umhin, Steuersenkungen für ein geeignetes Instrument zu halten, um die Wirtschaft in Gang zu bringen. Doch was ist mit der Angst, dass der Staat sich in der Folge über kurz oder lang überschuldet, in Sparzwang gerät und die Wirtschaft durch Kürzung der Ausgaben wieder abwürgt?

Dazu haben Romer und Romer ebenfalls einen interessanten Aufsatz verfasst. Er untersucht, ob eine typische Behauptung von Steuersenkungs-Liebhabern stimmt: Die loben nämlich gerne, dass niedrigere Steuern dazu führten, dass der Staat disziplinierter werde und sich in Zukunft bei seinen Ausgaben stärker zurückhalte. Romer und Romer fanden heraus: Das klappt nicht, wenn es nicht von Anfang an mit beschlossen wurde. Steuersenkungen führen also nur dann zu Ausgabendisziplin, wenn gleichzeitig festgelegt wird, an welcher Stelle wie viel Staatsausgaben gekappt werden.

Für die Liebhaber der Haushaltsdisziplin ist das eine schlechte Nachricht. Für diejenigen, die fürchten, dass infolge einer Steuersenkung gleich der Sparzwang ausbricht, der alle positiven Effekte für die Wirtschaft wieder zunichtemacht, ist es hingegen eine Entwarnung. Allerdings bleibt dem Staat dann nur noch ein anderer Weg, um sich zu finanzieren und Schulden zurückzuzahlen: Steuererhöhungen in Zukunft. Genau das ist laut Romer und Romer das, was regelmäßig passiert. Steuersenkungen heute bedeuten Steuererhöhungen in den folgenden Jahren. Die Last von heute wird bloß verschoben.

Ob man das befürwortet, hängt davon ab, was man für die Zukunft erwartet. Wird die Wirtschaft in wenigen Jahren leistungsfähiger sein als heute, so dass es ihr weniger schadet, wenn sie durch eine Steuererhöhung in ihrem Wachstum beeinträchtigt wird? Die Deutschen sind da zurzeit offensichtlich skeptisch. Einen Trost haben Romer und Romer ihnen aber immerhin zu bieten. Sie haben festgestellt: Es spielt eine große Rolle für die Auswirkungen auf die Wirtschaft, aus welchen Gründen Steuern erhöht werden. Steigen sie, weil der Staat damit seine Schulden zurückzahlen will, so wirkt sich das nicht so negativ aus, wie wenn er die Steuern aus anderen Gründen erhöht. Wieso dies in der Vergangenheit oft so war, dafür bleiben sie allerdings eine logische Erklärung schuldig.

Christina und David Romer: "The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks", erscheint demnächst in: American Economic Review.

Christina und David Romer: "Do Tax Cuts Starve The Beast? The Effect of Tax Changes on Government Spending", in: Brookings Papers on Economic Activity, 2009, Seiten 139-200.