



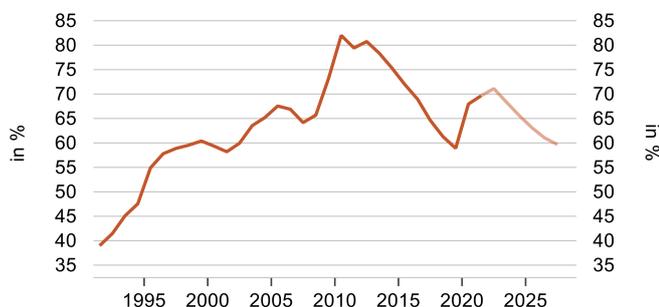
STAATSSCHULDEN UND STEURPOLITIK IN KRISENZEITEN

von Dr. Jörn Quitzau

Die Krisen der vergangenen Jahre haben die Staatsfinanzen strapaziert. Welche Wege führen heraus aus den Schulden?

Die globale Finanz- und die europäische Schuldenkrise hatten die deutschen Staatsschulden auf über 80 % des Bruttoinlandsproduktes in die Höhe getrieben. Von 2012 bis 2019 folgte eine Phase beachtlicher Konsolidierungserfolge: Die Schuldenquote fiel bis knapp unter 60 %. Neben den niedrigen Zinsen trug vor allem die gute konjunkturelle Lage zur Konsolidierung bei. Mit dem Pandemieschock drehte sich 2020 der Trend. Die Wirtschaftsleistung brach ein und der Staat legte Ausgabenprogrammen auf, um den konjunkturellen Einbruch und die Belastungen der Verbraucher und Unternehmen abzufedern. Der Russland-Ukraine-Krieg und die damit verbundene Energiekrise kostet nun erneut viel Geld. Neben den 100 Mrd. Euro, die der Bundeswehr zugutekommen sollen, hat die Bundesregierung bis zu 200 Mrd. Euro bereitgestellt, um Energiepreisbremsen zu finanzieren. Die Staatsschulden steigen, auch wenn noch nicht klar ist, welche Beträge für die Preisbremsen letztlich abgerufen werden müssen. Somit steht die Frage im Raum: Wie kann Deutschland die Schuldenquote wieder reduzieren?

Abb. 1: Staatsschulden Deutschland



Ab 2022 IWF-Prognose. Quelle: IWF, Macrobond

Antizyklische Fiskalpolitik verhindert Schlimmeres

Richtig eingesetzt verhindern schuldenfinanzierte Konjunkturprogramme noch höhere Schulden. Die Corona-Pandemie und der Russland-Ukraine Krieg waren schwere wirtschaftliche Schocks. Staatliche Hilfspakete können bei solchen Schocks verhindern, dass Verbraucher und Unternehmen in eine Schockstarre fallen. „Deficit spending“ hält in diesen Situationen das Rad am Laufen. Ein mögliches Abgleiten in die wirtschaftliche Depression wird verhindert. Antizyklische Fiskalpolitik bedeutet aber auch, dass der Staat im folgenden Aufschwung Überschüsse erzielen und die Schulden dadurch wieder zurückführen muss. Die Wirtschaftspolitik ist dann erfolgreich, wenn sie die Voraussetzungen für robustes Wachstum schafft.

Steuern auf Über- und Zufallsgewinne

Die Bundesregierung setzt aber nicht allein auf das künftige Wirtschaftswachstum, um so aus den Schulden „herauszuwachsen“. Sie generiert neue Einnahmen, mit denen sie die Energiepreisbremsen zum Teil gegenfinanzieren kann. Mit dem Jahressteuergesetz 2022 wird der durch die EU beschlossene Energiekrisenbeitrag umgesetzt.¹ Unternehmen der Erdöl-, Erdgas-, Kohle- und Raffineriewirtschaft müssen in den Wirtschaftsjahren 2022 und 2023 eine sogenannte Übergewinnsteuer zahlen. Die Steuer in Höhe von 33 % wird auf „Übergewinne“ fällig, die um 20 Prozent über den durchschnittlichen Gewinnen der Jahre 2018 bis 2021 liegen.

Zudem werden „Zufallsgewinne“ am Strommarkt ab dem 1.12.2022 bis zunächst 30.06.23 abgeschöpft.² Die Maßnahme kann maximal bis zum 30.04.2024 verlängert werden. Von den „Zufallsgewinnen“, die über einen in Normalzeiten zu erwartenden „Standardgewinn“ hinausgehen, werden 90 % abgeschöpft. Auch in diesem Fall setzt die Bundesregierung die Vorgaben der EU-Notfallverordnung um.

Die Besteuerung von „Übergewinnen“ und Abschöpfung von „Zufallsgewinnen“ mag auf den ersten Blick plausibel

¹ Vgl. <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-924256>.

² Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.

und als Zeichen der Solidarität angemessen erscheinen. Aus ökonomischer Sicht sind beide Instrumente jedoch kritisch zu sehen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Finanzen hatte in einer Stellungnahme eindringlich vor der Einführung einer Übergewinnsteuer gewarnt.³ Eine ad hoc eingeführte Übergewinnsteuer beschädige die steuerpolitische Verlässlichkeit und führe längerfristig zu Ausweichreaktionen. Auch sei es schwierig, „Übergewinne“ zu definieren. Der Bezug auf die „Normalgewinne“ der Vergangenheit ist aus mehreren Gründen problematisch: Erstens kann es eine veränderte Marktlage erfordern, die Aussicht auf hohe Gewinne als Anreiz für die Unternehmen zu nutzen. Beispiele aus der Zeit der Pandemie waren der dringende Bedarf an Schutzmasken und Impfstoffen. Die Aussicht auf außerordentliche Gewinnmöglichkeiten setzte die richtigen Anreize, die Produktion umzustellen und die Forschungsanstrengungen zu intensivieren. Zweitens hängt die Höhe des Übergewinns davon ab, wie die Vergleichsperiode abgegrenzt wird. So haben die Mineralölkonzerne 2022 kräftige Gewinne erzielt (die fünf größten Konzerne brachten es zusammen auf 195 Mrd. US-Dollar). Davon sind 134 Mrd. US-Dollar „Übergewinn“, wenn man die Regeln der Übergewinnsteuer und den Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2021 zugrunde legt. Allerdings fällt in diesen Zeitraum auch das Pandemie-Jahr 2020 mit dem zeitweilig kollabierten Ölpreis und Rekordverlusten für die Ölkonzerne. Würde man einen anderen Vergleichszeitraum wählen, um die „Normalgewinne“ zu ermitteln, wären die „Übergewinne“ im Jahr 2022 niedriger ausgefallen.

Insgesamt liegt dem Versuch, Gewinne in „normal“, „übermäßig“ oder „zufällig“ einzuteilen ein statisches Verständnis von Wirtschaft zugrunde. Die negativen Folgen von Übergewinnsteuern zeigen sich nicht sofort, sondern erst mittel- und langfristig, wenn die privatwirtschaftlichen Akteure ihre Konsequenzen aus dem überraschenden zusätzlichen Steuerzugriff des Staates gezogen haben.

Vermögensteuer: Probleme größer als der Nutzen

Die Reaktivierung der Vermögensteuer gehört zu den Dauerbrennern der steuerpolitischen Diskussion. Allerdings gibt es gute Gründe dafür, dass sie nicht mehr erhoben wird.⁴ Sie spielt auch international nur noch eine geringe Rolle. Es beginnt mit den Bewertungsproblemen, denn große Vermögen

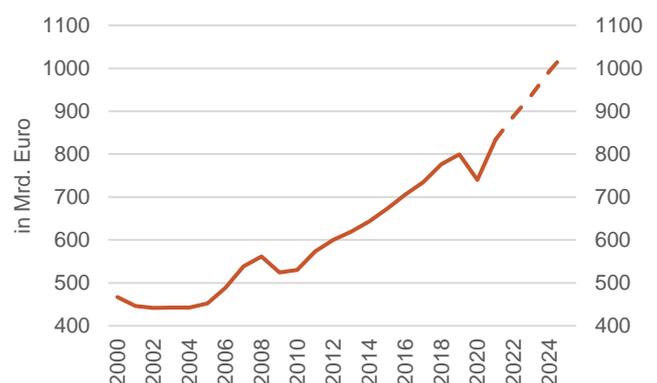
liegen im Regelfall nicht einfach auf dem Konto, sondern sind zu großen Teilen in Unternehmen und Immobilien gebunden. Die Werte von Immobilien und Unternehmen oder Beteiligungen Jahr für Jahr zum Zweck der Besteuerung zu bewerten, ist aufwendig und teuer. Die Erhebungskosten werden auf bis zu 30 % der zu erwartenden Einnahmen geschätzt.

Das wichtigste Argument gegen die Vermögensteuer sind die gesamtwirtschaftlichen Folgen.⁵ Aufgrund von Ausweichreaktionen gehen die Steuereinnahmen an anderer Stelle stärker zurück als mit der Vermögensteuer vereinnahmt würde. Der fiskalische Effekt wäre somit wahrscheinlich sogar negativ.

Sind neue oder höhere Steuern nötig?

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob Deutschland überhaupt neue oder höhere Steuern benötigt, um einen handlungsfähigen Staat zu behalten und die Schuldenquote senken zu können. Ein Blick auf die Steuereinnahmen deutet darauf hin, dass Deutschland kein Problem auf der Einnahmeseite hat (Abb. 2). Allen Krisen zum Trotz steigen die Steuereinnahmen im Trend kräftig an. Wenn der „Arbeitskreis Steuerschätzungen“ des Bundesfinanzministeriums richtig liegt, wird der deutsche Staat im Jahr 2025 erstmals mehr als eine Billion Euro Steuern einnehmen.

Abb. 2: Deutsche Steuereinnahmen sprudeln



Quelle: Bundesfinanzministerium. Ab 2022 Ergebnis der Steuerschätzung vom Oktober 2022.

Auch die Steuerquote, also die Steuereinnahmen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, ist in den vergangenen Jahren – unterbrochen vom Pandemie-Jahr 2020 – spürbar gestiegen

³ Vgl. [Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen](#) (2022). Siehe auch Quitzau, Jörn (2022), „[Übergewinnsteuer](#)“: Ein zweifelhaftes Instrument.

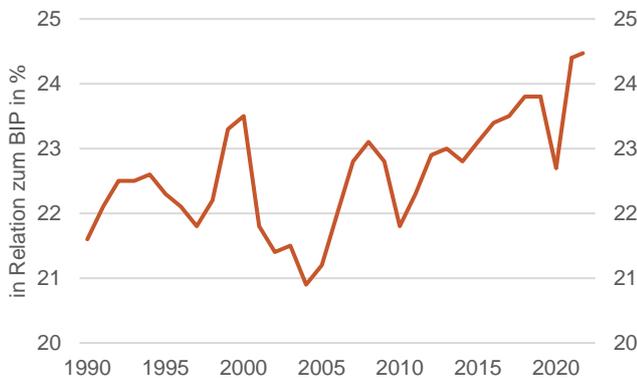
⁴ Vgl. Quitzau, Jörn (2021), [Comeback der Vermögensteuer](#).

⁵ Vgl. ifo Institut/Ernst & Young (2017), [Ökonomische Bewertung verschiedener Vermögensteuerkonzepte](#).

(Abb. 3). Mit 24,5 % hat die Steuerquote 2022 einen Rekordwert erreicht.

gewaltig waren, ist steuerpolitischer Aktivismus mittel- und langfristig schädlich.

Abb. 3: Deutsche Steuerquote auf Rekordhoch



Quelle: Bundesfinanzministerium.

Perspektivisch ist mit weiterhin hohen Staatsausgaben zu rechnen. Für den digitalen und ökologischen Umbau werden absehbar hohe Beträge benötigt. Sollten die hohen Steuereinnahmen nicht ausreichen, könnte ein effizienteres Steuersystem Abhilfe schaffen. Noch immer gibt es eine Vielzahl von Steuersubventionen, die abgebaut werden könnten. Die Einnahmen des Staates würden dadurch steigen. Gemäß dem Subventionsbericht des Bundes beliefen sich die Steuersubventionen im Jahr 2022 auf 19,6 Mrd. Euro. Der Subventionsbericht des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, in dem der Subventionsbegriff weiter gefasst wird, kommt sogar auf einen weitaus höheren Wert. Ein Abbau der Steuersubventionen würde die Bemessungsgrundlage verbreitern und Ineffizienzen im Steuersystem reduzieren.

Und letztlich darf auch die „Inflationssteuer“ nicht unerwähnt bleiben. Der Staat profitiert an unterschiedlichen Stellen von der Inflation – zum Beispiel, weil die Umsatzsteuer nun auf höhere Preise erhoben wird und die Einnahmen somit automatisch höher ausfallen. Zwar steigen zeitverzögert auch die Ausgaben des Staates, weil er zum Beispiel den öffentlich Bediensteten wegen der Inflation höhere Löhne zahlen muss. In der Übergangszeit ist der Staat aber „Inflationsgewinner“.

Fazit

Alles in allem spricht viel für steuerpolitische Kontinuität und punktuelle Verbesserungen für ein effizienteres Steuersystem. Mit Blick auf die hohen Steuereinnahmen sind neue und deutlich höhere Steuern nicht nötig. Auch wenn die fiskalischen Herausforderungen der vergangenen Jahre



Makro-Team

Chefvolkswirt

Dr. Holger Schmieding | Chefvolkswirt
+49 40 350 60-8021 | holger.schmieding@berenberg.de

Hamburg

Dr. Jörn Quitzau
+49 40 350 60-113 | joern.quitzau@berenberg.de

London

Dr. Salomon Fiedler
+44 20 3753 -3067 | salomon.fiedler@berenberg.com

Kallum Pickering

+44 20 3465 -2672 | kallum.pickering@berenberg.com

New York

Dr. Mickey Levy
+1 646 949 -9099 | mickey.levy@berenberg-us.com

Mahmoud Abu Ghzalah

+1 917 763-6529 | mahmoud.abughzalah@berenberg-us.com

Themenseite Volkswirtschaft

<https://www.berenberg.de/volkswirtschaft/>

Berenberg Makro erscheint
zu folgenden Themen:

Geld & Währung

Konjunktur

► Trends

www.berenberg.de/publikationen

Wichtige Hinweise: Bei dieser Information handelt es sich um eine Marketingmitteilung. Bei diesem Dokument und bei Referenzen zu Emittenten, Finanzinstrumenten oder Finanzprodukten handelt es sich nicht um eine Anlagestrategieempfehlung im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Nummer 34 der Verordnung (EU) Nr. 596/2014 oder um eine Anlageempfehlung im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Nummer 35 der Verordnung (EU) Nr. 596/2014 jeweils in Verbindung mit § 85 Absatz 1 WpHG. Als Marketingmitteilung genügt diese Information nicht allen gesetzlichen Anforderungen zur Gewährleistung der Unvoreingenommenheit von Anlageempfehlungen und Anlagestrategieempfehlungen und unterliegt keinem Verbot des Handels vor der Veröffentlichung von Anlageempfehlungen und Anlagestrategieempfehlungen. Diese Information soll Ihnen Gelegenheit geben, sich selbst ein Bild über eine Anlagemöglichkeit zu machen. Es ersetzt jedoch keine rechtliche, steuerliche oder individuelle finanzielle Beratung. Ihre Anlageziele sowie Ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse wurden ebenfalls nicht berücksichtigt. Wir weisen daher ausdrücklich darauf hin, dass diese Information keine individuelle Anlageberatung darstellt. Eventuell beschriebenen Produkte oder Wertpapiere sind möglicherweise nicht in allen Ländern oder nur bestimmten Anlegerkategorien zum Erwerb verfügbar. Diese Information darf nur im Rahmen des anwendbaren Rechts und insbesondere nicht an Staatsangehörige der USA oder dort wohnhafte Personen verteilt werden. Diese Information wurde weder durch eine unabhängige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft noch durch andere unabhängige Experten geprüft. Die in diesem Dokument enthaltenen Aussagen basieren entweder auf eigenen Quellen des Unternehmens oder auf öffentlich zugänglichen Quellen Dritter und spiegeln den Informationsstand zum Zeitpunkt der Erstellung der unten angegebenen Präsentation wider. Nachträglich eintretende Änderungen können in diesem Dokument nicht berücksichtigt werden. Angaben können sich durch Zeitablauf und/oder infolge gesetzlicher, politischer, wirtschaftlicher oder anderer Änderungen als nicht mehr zutreffend erweisen. Wir übernehmen keine Verpflichtung, auf solche Änderungen hinzuweisen und/oder eine aktualisierte Information zu erstellen. Frühere Wertentwicklungen sind kein verlässlicher Indikator für die künftige Wertentwicklung.

Zur Erklärung verwendeter Fachbegriffe steht Ihnen auf www.berenberg.de/glossar ein Online-Glossar zur Verfügung.

Datum: 09.02.2023

Joh. Berenberg, Gossler & Co. KG
Neuer Jungfernstieg 20
20354 Hamburg
Telefon +49 40 350 60-0
www.berenberg.de
info@berenberg.de