

Konsolidierung der Covid-Schulden

Christian KEUSCHNIGG, Universität St. Gallen und WPZ¹

Julian JOHS, WPZ Research, Wien

Kontakt: Christian.Keuschnigg@unisg.ch

Eine zentrale Aufgabe der Staatsschuld ist es, die einmaligen Kosten von großen Krisen über die Zeit zu strecken, damit sie tragbar bleiben. Die Konsolidierung der Covid-Schuld ist notwendig, um den finanzpolitischen Spielraum für die nachfolgenden Generationen zu erhalten. Sie fordert jedoch die heute und in naher Zukunft lebenden Generationen heraus, die eine höhere Steuerbelastung oder Einschränkungen bei den Staatsleistungen akzeptieren müssen, um den Abbau der Staatsschuld einzuleiten. Wie kann es gelingen, mit wachstumsorientierten Reformen aus den Schulden ‚heraus zu wachsen‘ anstatt sich ‚heraus zu sparen‘? Mit mutigen Reformen wird es möglich, die Staatsschuld aus der Reformdividende zu konsolidieren, ohne staatliche Leistungen einzuschränken oder die Steuersätze zu erhöhen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Modellanalyse	5
2.1	Das WPZ Fiskalmodell	5
2.2	Der Covid-Schock und seine Auswirkungen	7
3	Konsolidierung der Covid-Schulden	8
3.1	Konsolidierung ohne Reform	8
3.2	Eine reformorientierte Strategie	10
3.2.1	Mehrwertsteuerreform („VAT“)	11
3.2.2	Berücksichtigung von Eigenkapitalkosten („ACE“)	13
3.2.3	Späteres Pensionsantrittsalter („RET“)	13
3.2.4	Einsparungen im Staat („CUTS“)	14
3.3	Hauptergebnisse der Reformszenarien	14
3.3.1	Langfristige Effekte	15
3.3.2	Kurz- und mittelfristige Effekte	21
4	Schlussfolgerungen	25
5	Literatur	26

¹ Professor für Nationalökonomie an der Universität St. Gallen und Leiter des Wirtschaftspolitischen Zentrums Wien - St. Gallen. Diese Analyse ist in Zusammenarbeit mit dem Institut für Weltwirtschaft in Kiel für eine Studie im Auftrag des BMF entstanden.

1 Einleitung

Im Zuge der Covid-19 Krise wurden in Österreich wie anderswo hohe Staatsschulden aufgebaut, um die Krise abzufedern und die Kosten über die Zeit zu strecken. Nun gilt es, die Erholung nach der Covid-Krise zu beschleunigen und gleichzeitig die Staatsschuld möglichst schonend, aber nachhaltig wieder abzubauen („intelligente“ Budgetkonsolidierung). Eine parallele, größere Studie (IfW und WPZ, 2021) vergleicht die Konsolidierungsansätze in ausgewählten Vergleichsländern, um einen „Best Practice“ der Budgetkonsolidierung herausarbeiten. Dabei sind die beobachteten Strategien naturgemäß sehr stark von den spezifischen makroökonomischen Rahmenbedingungen und den vorherrschenden politischen Beschränkungen in den Vergleichsländern geprägt. Das schränkt die Übertragbarkeit auf die österreichische Situation teilweise ein. Umso wichtiger ist es, dass einen eigenständigen Weg zugeschnitten auf die österreichische Situation zu entwickeln und Alternativen aufzuzeigen. Das Ziel dieses Beitrags ist es, wachstums- und reformorientierte Strategien für eine Konsolidierung zu entwickeln, damit Alternativen im Hinblick auf die spezifische Situation in Österreich aufzuzeigen und quantitativ die makroökonomischen Folgen abzuschätzen.

Anhand eines dynamischen makroökonomischen Modells für Österreich (das WPZ-Fiskalmodell, ein DSGE Modell, dynamic stochastic general equilibrium) bewerten wir verschiedene Politikoptionen bezüglich Steuern und Staatsausgaben. Konkret quantifizieren wir die kurz- und langfristigen Auswirkungen auf Wachstum, Entwicklung der Staatsschuld sowie intergenerative Verteilung. Das WPZ-Fiskalmodell berücksichtigt die wichtigsten Abgaben auf Arbeit, Kapital und Konsum einschließlich zentraler Parameter für die Bestimmung der Bemessungsgrundlagen. Es unterscheidet auf der Ausgabenseite zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben. Die Folgen der Konsolidierung auf das Wachstum hängen sehr davon ab, welche Abgaben bei einer einnahmenseitigen Konsolidierung erhöht werden, und welche Ausgaben bei einer ausgabenseitigen Strategie gekürzt werden. Die Modellanalyse macht es möglich, Optionen für eine wachstumsfreundliche Konsolidierung der Staatsfinanzen aufzuzeigen und eine ökonomisch durchdachte, österreichspezifische Konsolidierungsstrategie zu entwickeln. Die Ergebnisse ergänzen und vervollständigen die Erkenntnisse des Ländervergleichs.

Der Entwurf der Szenarien ist eher normativ geprägt und soll spezifisch österreichische Probleme lösen. Mit „intelligenter“ Budgetkonsolidierung ist eine reformorientierte Strategie gemeint, welche die Budgetkonsolidierung mit der Lösung wichtiger wirtschaftspolitischer Probleme verbindet, die auch ganz unabhängig vom Konsolidierungsbedarf vordringlich sind. Folgenden Stoßrichtungen sind gemeint:

- Die Konsolidierungsstrategie soll wachstumsfördernd sein, damit das Land aus der Staatsschuld herauswachsen kann, anstatt sich heraus zu sparen. Mehr Wachstum reduziert die Schuldenquote und steigert erst noch das Pro-Kopf Einkommen.
- Eine wachstumsorientierte Konsolidierung muss beim Bremsen des Ausgabenwachstums die investiven Ausgaben für F&E, Bildung und wirtschaftsnahe Infrastruktur weitgehend verschonen.
- Steuereinnahmen sollen durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ohne Anhebung der Grenzsteuersätze gestärkt werden.
- Darüber hinaus ist eine angemessene Geschwindigkeit der Budgetkonsolidierung anzustreben, soweit sie nicht ohnehin durch die Maastricht-Kriterien vorgegeben ist.
- Verteilungswirkungen werden vorwiegend qualitativ diskutiert. Mit dieser Ergänzung will die Studie am Ende auch mögliche Wege zur Kompensation von Verlierern aufzeigen. Diese Diskussion dürfte im Hinblick auf politische Akzeptanz der Konsolidierungsstrategie von großer Bedeutung sein.

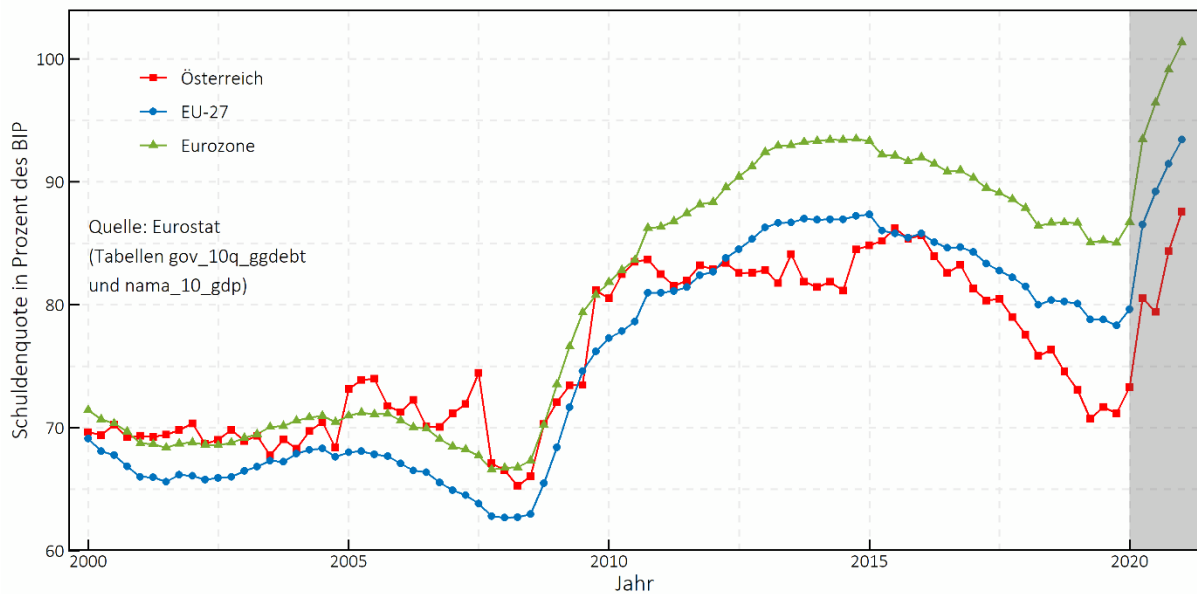


Abbildung 1: Covid-Staatsschulden

Vor Ausbruch der Covid-Krise betragen die Staatsschulden etwas über 70% des BIP und sind im Zuge der Covid-Krise um etwa 14 Prozentpunkte des BIPs im Jahr 2019 angestiegen (Stand: Ende 2. Quartal 2021). Die Analyse befasst sich mit Konsolidierung nur dieser Covid-Schulden. Sie blendet den weiteren Abbau der Staatsschuld bis zur Erreichung des Maastricht Ziels von 60% aus, da dieser weitergehende Konsolidierungsbedarf nichts mit der Covid-Krise zu tun hat. Die Analyse startet daher mit einem langfristigen Ziel für die Verschuldungsquote von 70% des BIPs und realisiert - ausgehend vom aktuellen, um 14 Prozentpunkte höheren Schuldenstand - dieses Ziel mit einer vorgegebenen Anpassungsgeschwindigkeit. Daraus folgen Zeitpfade von Nettodefiziten bzw. Primärüberschüssen, die durch entsprechende Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen (Bremsen des Ausgabenwachstums) gestützt werden müssen. Ein erstes Basisszenario erhöht mechanisch alle Steuersätze mit einem proportionalen Faktor und belässt zunächst die individuellen Ausgabenansprüche unberührt. Die Einsparungen bei den Ausgaben sind Teil des Reformszenarios. Das Basisszenario dient als Vergleichsmaßstab für alternative, mit grundlegenden Reformen verbundenen Strategien. Die Folgen des Basisszenario werden wegen der kurz- und mittelfristig notwendigen Steuererhöhungen in einer ersten Anpassungsphase deutlich negativ sein und sich erst für künftige Generationen ins Positive wenden, die von der niedrigeren Staatsschuld profitieren.

Das Szenario erhöht die leistungsfeindliche (Grenz-) Steuerbelastung und löst keines der großen wirtschaftspolitischen Probleme in Österreich. Der Abbau der Staatsschuld ist mit einer starken intergenerativen Umverteilung zulasten heutiger Generationen erkaufte. Damit ist es unattraktiv im Hinblick auf die politische Durchsetzbarkeit bei den heutigen Wählern. Es ist ein unattraktives Szenario des Heraussparens aus der Staatsschuld. Es soll daher mit einer Reihe von wachstumsfördernden Maßnahmen modifiziert werden, um ein Herauswachsen aus der Staatsschuld zu ermöglichen und die Belastung heutiger Generationen zu reduzieren.

Das Basisszenario wird schrittweise durch folgende wachstumsfördernde Politikoptionen „verbessert“:

- Die investiven Ausgaben im Staatshaushalt für Bildung und Innovation bleiben ohne Kürzung erhalten. Bildung und Innovation sind die Treiber für Wettbewerbsfähigkeit, Standortattraktivität und Wachstum schlechthin. Aber es sollte möglich sein, beispielsweise durch Produktivitätsgewinne in der öffentlichen Verwaltung (Digitalisierung) oder mit einer Durchforstung von wenig zielgerichteten Ausgaben wenigstens einen halben

Prozentpunkt des BIPs ohne negative Folgen für die Qualität der öffentlichen Leistungen einzusparen.

- Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen durch Streichung von Abzügen und Beseitigung von Ausnahmen in der Lohn- und Einkommensteuer stärken die Ergiebigkeit des Steuersystems, ohne die leistungsfeindlichen Steuersätze anzuheben. Laut einer bereits etwas älteren Berechnung des Rechnungshofs (Rechnungshof 2013) gehen wenigstens ein Viertel des Aufkommens der Einkommensteuer durch die Abzüge verloren (Begünstigung der 13. und 14. Monatsgehälter ohne erkennbare steuerpolitische Begründung, und viele andere Abzüge). Die Folge sind hohe Grenzsteuersätze, welche die Wachstumskräfte lähmen.
- Beseitigung von reduzierten Sätzen, Ausnahmen und Befreiungen bei der MWST, die den Konsumcharakter der MWST aushöhlen und diese zu einer wachstumshemmenden Investitionssteuer machen, stärkt die Effizienz und Ergiebigkeit der MWST. Die Befreiungen und reduzierten Sätze führen dazu, dass die MWST teilweise in der Wertschöpfungskette liegen bleibt und am Ende Vorleistungen und Investitionen belastet. Nach existierenden Berechnungen bleiben zwischen 10 bis 20% der MWST auf Investitionen und Vorleistungen liegen, so dass sie wie eine Steuer auf Investitionen wirkt. Mit einer Beseitigung unechter Befreiungen verschwindet auch die Belastung von Investitionen und Vorleistungen durch die MWST und macht sie zu einer echten Konsumsteuer, die sie immer sein sollte. Diese Reform verbessert die Effizienz der MWST und wirkt deutlich wachstumsfördernd. Das WPZ Fiskalmodell kann eine solche Reform annäherungsweise nachvollziehen, ohne die Input-Output-Verflechtungen tatsächlich abzubilden.
- Die Einführung eines Zinsabzugs auf Eigenkapital in der Gewinnbesteuerung (KÖST), und damit die steuerliche Gleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapital ist eine stark wachstumsfördernde Steuerreform. Sie beseitigt sowohl den Verschuldungsanreiz, der die Krisenfestigkeit des Banken- und Unternehmenssektors beeinträchtigt, als auch die Grenzsteuerbelastung von Investitionen, die damit auf null sinkt! Die Absenkung der Steuerbelastung stärkt Investitionen, Standortattraktivität und den Anreiz zur Finanzierung mit risikotragendem Eigenkapital. Es ist wichtig, dass dieser Abzug nur auf neu gebildetes Eigenkapital beschränkt wird. Damit werden sofortige Steuerausfälle weitgehend vermieden. Sie treten wie bei einer nachgelagerten Besteuerung erst ein, nachdem die Wachstumseffekte tatsächlich realisiert sind. Dieser Aspekt ist für die Budgetkonsolidierung zentral. Die Maßnahme beseitigt zudem einen wesentlichen steuerlichen Grund für die große Bankenabhängigkeit und für die mangelnde Kapitalmarktorientierung der österreichischen Wirtschaft. Nach der Covid-Krise ist das Problem besonders akut, weil die Wirtschaft mit stark reduziertem Eigenkapital dasteht. Viele Unternehmen werden einen Schuldenüberhang aufweisen und Probleme mit der Kreditwürdigkeit und dem Zugang zu Kreditfinanzierung bekommen. Umso dringender ist es, die Eigenkapitalbildung deutlich zu stärken, um die Erholung nach der Covid-Krise zu beschleunigen.
- Das vermutlich wichtigste Element einer wachstumsorientierten Konsolidierungsstrategie ist eine Stärkung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems durch eine beschleunigte Anhebung des Ruhestandsalters. Im europäischen Vergleich hat Österreich nicht nur einen großen Rückstand in der Erwerbsbeteiligung der älteren Bevölkerung aufzuholen, sondern muss sich auf die weiter fortschreitende Alterung vorbereiten. Diese Maßnahme wirkt besonders stark auf Wachstum und Konsolidierung gleichermaßen, weil sie die Erwerbsbeteiligung als zentralen Wachstumstreiber stärkt und gleichzeitig die Anzahl der Steuer- und Beitragszahler steigert, die Zahl der Leistungsempfänger reduziert und damit das Budget auf beiden Seiten verbessert. Der Anstieg des Ruhestandsalters ist auch die einzige Möglichkeit, sowohl eine weitere Anhebung der hohen Beitragssätze und eine Kürzung der Leistungen zu vermeiden.

Die Gegenüberstellung der Szenarien kann aufzeigen, welche Maßnahmen besonders geeignet sind, die notwendige Budgetkonsolidierung wachstumsfreundlich und schonender für die heute lebenden Generationen zu gestalten. Schließlich ist es eine zentrale Aufgabe der Staatsschuld, große Sonderlasten wie die Covid-Schulden über die Zeit zu strecken und zu verteilen, um sie

tragbar zu machen. Realistischerweise ist es aber nicht möglich, große Reformen durchzusetzen, ohne Verlierer zu produzieren. Am Ende soll eine qualitative Diskussion aufzeigen, welche Gruppen ohne Gegenmaßnahmen verlieren werden, und wie diese Gruppen mit Ersatzmaßnahmen wenigstens teilweise kompensiert werden können, um die politische Akzeptanz zu steigern.

2 Modellanalyse

Die quantitative Analyse einer wie vorhin skizzierten, wachstums- und reformorientierten Budgetkonsolidierung stellt erhebliche Ansprüche an ein Simulationsmodell. Für die Zwecke der Studie haben daher die Autoren ein neues Modell entwickelt und empirisch implementiert. Nach unserem Kenntnisstand gibt es in Österreich kein annähernd gleichwertiges Modell.

2.1 Das WPZ Fiskalmodell

Das WPZ Fiskalmodell gehört zur Klasse der DSGE-Modelle (dynamic stochastic general equilibrium, dynamisch-stochastisches allgemeines Gleichgewicht). Es bildet die österreichische Wirtschaft und in besonderem Detail die öffentlichen Finanzen ab. Das Modell ist mit einer Kombination aus Kalibrierung und ökonometrischer Schätzung (mit bayesianischen Methoden) empirisch implementiert, um die vergangene Wirtschaftsentwicklung in Form von Schwankungen um ein stationäres Wachstumsgleichgewicht möglichst genau abzubilden. Danach können anhand von Modellsimulationen die Folgen von wirtschafts- und finanzpolitischen Interventionen oder von Änderungen im wirtschaftlichen Umfeld (Covid-Krise) mit alternativen Szenarien quantifiziert werden.²

Das WPZ Fiskalmodell weist folgende Kernelemente und Besonderheiten auf:

- Die Periodenlänge ist ein Quartal. Das Modell kann sowohl kurz- und langfristige Wachstumseffekte von strukturellen Reformen als auch Konjunkturschwankungen abbilden.
- Der Haushaltssektor besteht aus vielen überlappenden Generationen, die in zwei Altersgruppen aggregiert werden: aktiv Erwerbstätige und Personen im Ruhestand. Eine Person startet den Lebenszyklus eines Erwachsenen als Erwerbstätiger, erzielt Lohneinkommen, spart ein Finanzvermögen an, zahlt Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, bezieht je nach Arbeitsmarktstatus Sozialleistungen, und wechselt nach einer durchschnittlichen Verweildauer in die Ruhestandsphase. Im Ruhestand bezieht sie eine Pension, lebt teilweise vom ersparten Finanzvermögen, zahlt Steuern und bezieht je nach Status weitere Sozialleistungen. Nach einer durchschnittlichen Verweildauer im Alter endet der Lebenszyklus. Mit dieser Struktur können demographische Szenarien und eine Anpassung des Ruhestandsalters, sowie die Auswirkungen der Finanzpolitik auf gegenwärtige und zukünftige Generationen simuliert werden.
- Arbeitsangebot: Das Arbeitsangebot spiegelt eine Erwerbsentscheidung wider, wonach die Haushalte entweder beschäftigt sind oder in der Erwerbslosigkeit verbleiben. Je grösser der Abstand zwischen Nettolöhnen (nach Abzug von Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträgen) und den Ersatzeinkommen (Arbeitslosengeld, Mindestsicherung u.a.) ist, desto grösser sind die Anreize zur Erwerbstätigkeit. Je intensiver die Haushalte nach Arbeit suchen, desto höher fallen Erwerbsquote und Beschäftigung aus. Der Wechsel in die Beschäftigung verbessert den Staatshaushalt zweifach: das Lohnsteueraufkommen nimmt zu und die Sozialleistungen nehmen ab. Ein Anstieg des Ruhestandsalters verkürzt die Ruhestandsphase, verlängert die Erwerbsphase und dehnt das gesamtwirtschaftliche

² Keuschnigg et al. (2021) stellen das Modell in den Grundzügen dar. Eine vollständige Dokumentation ist in Keuschnigg (2021) verfügbar.

Arbeitsangebot aus. Der Staatshaushalt profitiert zweimal: die Zahl der Lohnsteuer- und Beitragszahler nimmt zu, die Zahl der Pensionsempfänger nimmt ab. Das Pensionssystem wird stärker selbstfinanzierend und trägt nachhaltig zur Gesundung der Staatsfinanzen bei.

- Die Haushalte sparen in der Erwerbsphase ein Finanzvermögen an und investieren dieses in ein Portfolio von Wertpapieren bestehend aus Aktien bzw. Unternehmensbeteiligungen, verzinsliche Wertpapiere wie Staatsschulden und Unternehmensanleihen sowie ausländische Wertpapiere (Nettoauslandsvermögen). Sie beziehen daraus Kapitaleinkommen und müssen die Kapitalerträge versteuern (KESt auf Zinsen, Dividenden und Kapitalgewinne).
- Die Unternehmen entscheiden über das Beschäftigungsniveau. Höhere Lohnkosten, die neben den Löhnen die Lohnsteuer- und Abgabenbelastung enthalten, verteuern die Arbeit und hemmen die Beschäftigung. Um den produktiven Kapitalstock aufzubauen, tätigen die Unternehmen Investitionen, die sie entweder über Neuverschuldung, einbehaltene Gewinne oder über neues Eigenkapital von außen finanzieren müssen. Fremdkapital ist steuerlich abzugsfähig, Eigenkapital derzeit nicht. Nach Zahlung der Körperschaftsteuer schütten sie nicht einbehaltene Gewinne an die Eigentümer aus.
- Eine zutreffende Modellierung der Mehrwertsteuer (MWST) erfordert eine Darstellung der Wertschöpfungskette. Endprodukte benötigen Zwischenprodukte. Die Produzenten dieser Zwischenprodukte sind teilweise echt und unecht steuerbefreit. Ist ein Unternehmen unecht steuerbefreit, kann es keine Vorsteuer abziehen. Damit bleibt die MWST in der Wertschöpfungskette liegen und verteuert als Kostenbestandteil die Endprodukte. In diesem Fall belastet die sie nicht nur den Konsum, wie es die Absicht ist, sondern auch Investitionen, Exporte und die staatliche Güternachfrage. Die MWST wird zu einer wachstumshemmenden Investitionssteuer. Bei echten Steuerbefreiungen ist das nicht der Fall.
- Um die Zahlungsfähigkeit des Staates sicherzustellen, braucht es eine Konsolidierungspolitik, die das Wachstum der Staatsschulden stabilisiert. Ähnlich wie bei den Maastricht-Regeln strebt der Staat im Modell ein langfristiges Ziel für die Schuldenquote in Prozent des BIPs an, welches mit einer angemessenen Geschwindigkeit zu erreichen ist.³ Dabei unterscheidet das Modell zwischen strukturellen und temporären Defiziten. Temporäre Defizite wie z.B. in der Covid-Krise dürfen voll in die Staatsschuld gehen und werden später abgetragen. In normalen Zeiten muss der Staat strukturelle Überschüsse erzielen, die eine Reduktion der Schuldenquote mit einer vorgegebenen Geschwindigkeit ermöglicht.
- Die Vorgaben für die strukturellen Defizite sind mit entsprechenden Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen sicherzustellen. Das Modell bildet wie bereits erwähnt alle wesentlichen Steuern ab. Die Staatsausgaben bestehen aus Zinsausgaben, Ausgaben für Pensionen, Arbeitslosenunterstützung, Mindestsicherung und andere sozial Zwecke (Familienbeihilfe, Wohngelder etc.), sowie Ausgaben für staatliche Leistungen bzw. „Staatskonsum“ (Bildung, Grundlagenforschung, Rechtswesen, Sicherheit usw.). Diese Leistungen haben Konsum- oder Investitionscharakter.
- Das WPZ Fiskalmodell bildet die wirtschaftlichen Folgen der Covid-Krise als vorübergehende, massive Unterauslastung von Arbeit und Kapital ab (z.B. wegen Lockdown, Quarantäne, krankheitsbedingten Abwesenheiten). Um die Einkommen der Arbeitenden zu sichern und die Liquiditätsschwierigkeiten der Unternehmen abzufedern, fallen hohe Ausgaben für Kurzarbeit, Fixkostenzuschüsse und andere Nothilfen an, welche die Staatsschulden sprunghaft ansteigen lassen. Die Verschuldung hilft, die Kosten der Krise über die Zeit zu strecken und tragbar zu machen. Nunmehr müssen die Covid-Schulden wieder langsam abgebaut werden.

³ Nach den Maastricht-Regeln sollen die Staaten eine Schuldenquote von 60% des BIPs anpeilen. Liegt die Schuldenquote darüber, dann sollen die Staaten jährlich 5% der Differenz zum Zielwert von 60% konsolidieren.

2.2 Der Covid-Schock und seine Auswirkungen

Ökonomisch betrachtet bestehen die wirtschaftlichen Folgen der Covid-Krise in einer temporären, aber massiven Unterauslastung von Arbeit und Kapital, die angebots- und nachfrageseitige Ursachen haben kann. Lockdown, Quarantäne und krankheitsbedingte Abwesenheiten sind Arbeitsausfälle, die eine Reduktion oder gar einen Stillstand der Produktionsabläufe verursachen und damit eine Unterauslastung des Kapitals verursachen. Krisenbedingte Unterbrechungen der Lieferkette führen zu ähnlichen Folgen. Dazu kommen pandemie-bedingte Nachfrageausfälle wie z.B. in Gastronomie, Tourismus, Sport- und Unterhaltung. Die Betroffenheit der Branchen ist allerdings sehr unterschiedlich. Der allgemeine Wirtschaftseinbruch reduziert die Nachfrage querbeet, so dass die Folgen auch auf andere Branchen übergreifen können.

Die kräftigen staatlichen Interventionen haben einen massiven Einkommensverlust und damit eine unkontrollierte Ausweitung des Nachfrageausfalls und der schweren Wirtschaftskrise verhindert, mit hohen fiskalischen Folgekosten. An der Corona-Krise zeigt sich die klassische Stabilisierungsaufgabe des Staates. Das System der Kurzarbeit beugt größeren Kündigungswellen vor und stabilisiert die Kaufkraft, indem der Staat bis zu 90% der gesamten Lohnsumme übernimmt und damit die Lohnkosten der Arbeitnehmer erheblich reduziert, ohne das verfügbare Einkommen der Haushalte stark einzuschränken. Die Fixkostenzuschüsse und staatlich garantierten Notkredite helfen den Unternehmen, Liquiditätsengpässe zu überbrücken, und verhindern eine Insolvenzwelle, die auch viele wettbewerbsfähige Unternehmen mitreißen könnte. Die auflaufenden massiven Staatsdefizite sind vorübergehender Natur und gehen vollständig in die Staatsverschuldung. Die außerordentlichen Defizite verschwinden wieder, wenn mit der Bewältigung der Gesundheitskrise die Hilfsprogramme auslaufen. Es ist eine klassische Aufgabe der Staatsschuld, große, einmalige Krisenkosten über die Zeit zu glätten, damit sie tragbar bleiben.

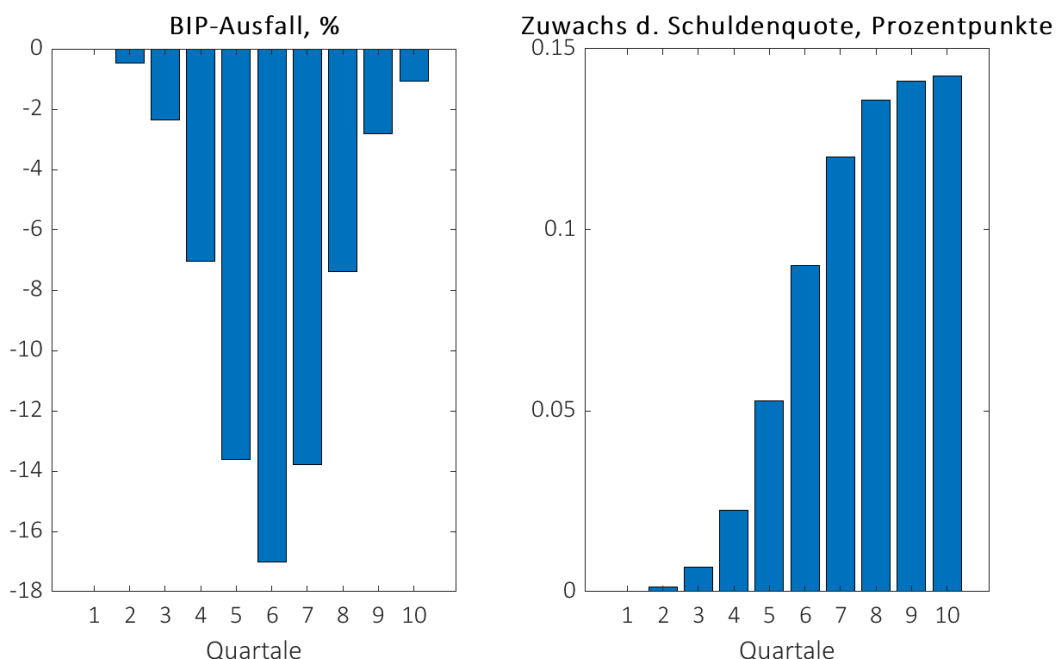


Abbildung 2: Auswirkungen der Covid-Pandemie im Modell

Nunmehr erholt sich die Wirtschaft rasch und kräftig.⁴ Im Einklang damit bilden wir im Modell den BIP-Rückgang in der Covid-Krise als vorübergehende Unterauslastung von Kapital und Arbeit

⁴ Damit auch die langfristigen Wachstumsperspektiven erhalten bleiben, gilt es den resultierenden Schuldenüberhang sowohl im Staat (Covid-Staatsschulden) als auch in der Wirtschaft (Überschuldung durch Eigenkapitalschwund) wieder abzubauen.

ab. Der linke Teil von **Abbildung 2** zeigt die simulierten BIP-Rückgänge in den 10 Quartalen der Krise (das Quartal 1 entspricht hier ungefähr Q4 2019). Dabei gehen wir nicht auf die spezielle saisonale Struktur (Lockdowns im Winter, Normalität im Sommer) und die damit verbundenen Wellenbewegungen der Pandemie ein, da sie für den Gesamteffekt nicht relevant sind. Wichtig sind vor allem die Länge und die durchschnittliche Stärke des wirtschaftlichen Ausfalls, nicht die Saisonalität. Unter der Annahme einer relativen Normalität im kommenden Winter (Stand Ende September 2021) beträgt kumulative BIP-Ausfall der Covid-Krise ca. 16 Prozent des BIPs von 2019.

Die fiskalischen Kosten der Covid-Krise werden in der Gesamtheit auf etwa 14 Prozentpunkte des BIPs von 2019 geschätzt (Fiskalrat 2021). Diese teilen sich auf diskretionäre Maßnahmen (vor allem Unternehmenshilfen und die Kurzarbeit) sowie Steuerausfälle aufgrund verringerter Bemessungsgrundlagen, vor allem bei der Einkommen-, Körperschaft- und Mehrwertsteuer. Im Modell fallen die Kosten für Lohnfortzahlungen im Rahmen der Kurzarbeit, für Fixkostenzuschüsse, Notkredite und andere Nothilfen quartalsweise an und sind als temporäre Defizite vollständig mit Neuverschuldung finanziert. Die Schuldenquote ist daher am Ende der Pandemie (wenn sich das BIP einigermaßen erholt hat) mit 87% des BIPs um ca. 17 Prozentpunkte höher als vor der Pandemie mit ca. 70% des BIPs. Würden diese Schulden nicht konsolidiert und bliebe die Schuldenquote auf dem höheren Post-Covid Niveau, würde die Zinslast im Budget dauerhaft höher bleiben und den Budgetspielraum begrenzen. Die Kosten der Covid-Krise würden auf künftige Generationen in Form von höheren Steuern oder geringeren Staatsausgaben überwältigt. Eine höhere Schuldenquote würde auch die Tragfähigkeit der künftigen Staatsverschuldung teilweise beeinträchtigen und jedenfalls den Spielraum für künftige Kriseninterventionen begrenzen. Bei einem möglichen Anstieg des Zinsniveaus würden die Nachteile der Staatsschuld in der Zukunft umso stärker zu Buche schlagen. Dagegen verlangt der Abbau der Covid-Schulden den heutigen Generationen in der Phase des Schuldenabbaus eine vorübergehend höhere Steuerbelastung oder einen Verzicht auf Staatsausgaben ab. Um die politische Akzeptanz der Konsolidierung zu erhöhen, ist eine „intelligente“ Konsolidierungsstrategie gefragt, welche die unmittelbaren Kosten begrenzt und die Chance steigert, „aus den Schulden heraus zu wachsen“ anstatt sich mühsam heraus zu sparen.

3 Konsolidierung der Covid-Schulden

3.1 Konsolidierung ohne Reform

Wie teuer wird die Tilgung der Covid-Schulden? Die Folgen der Konsolidierung werden erst durch einen Vergleich mit einem hypothetischen Szenario ohne Tilgung der Schulden deutlich. **Abbildung 3** zeigt zunächst anhand der roten Linien das trendbereinigte, hypothetische Wachstumsgleichgewicht, das sich aus der Vergangenheit ohne Covid-Krise und ohne Konjunkturschwankungen in die Zukunft fortsetzt. Die anderen beiden Linien zeigen alternative Entwicklungspfade nach dem Ende der Covid-Krise. Die 10 Quartale der Covid-Krise selbst (siehe **Abbildung 2**) sind dabei ausgeblendet, um die Unterschiede in den Post-Covid Entwicklungen klar zu unterscheiden.⁵ Die blauen Linien beschreiben ein Szenario, in dem der Staat die in der Covid-Krise angehäuften Schulden nicht wieder abbaut. Die grünen Linien zeigen hingegen ein Szenario, in dem der Staat die Schulden schrittweise abbaut, um wieder eine Schuldenquote von 70 Prozent wie vor der Krise zu erreichen.

⁵ Der Covid-Schock ist um ein Vielfaches grösser als die Politikänderungen danach. Würde man gleichzeitig die ersten 10 Krisen-Quartale zeigen, wären die alternativen Entwicklungen danach nur schwer auseinanderzuhalten.

Wir unterstellen zunächst einen rein passiven Politikansatz ohne strukturelle Reformen. Demnach macht die Politik nichts anderes, als alle Steuersätze mit einem einheitlichen Faktor hoch zu skalieren, um die für den Schuldenabbau notwendigen Primärüberschüsse zu erzielen. Reformorientierte Ansätze einschließlich selektiver Einsparungen bei den Ausgaben werden im nächsten Abschnitt vorgestellt. Die Primärüberschüsse und die notwendige Anhebung der Steuersätze fallen in der ersten Phase umso höher aus, je schneller die niedrigere Schuldenquote vor der Krise erreicht werden soll. Startend im ersten Quartal nach der Krise müsste die Regierung im Vergleich zum Status Quo (rote Linie) alle Steuersätze querbeet um 4% (d.h. um den Faktor 1.04) anheben, um mit steuerfinanzierten Primärüberschüssen den Rückgang der Schuldenquote in Gang zu setzen (vgl. die grünen Linien in den letzten beiden Teilen von Abbildung 3). Eine Anhebung der Steuersätze um 4% in der ersten Phase erscheint gering. So würde der MWST-Satz lediglich von 20% auf 20,8%, also nur um 0.8 Prozentpunkte ansteigen. Allerdings würden auch alle anderen Steuersätze mit demselben Faktor zunehmen, sodass auch die Steuerquote in Prozent des BIPs um etwa einen Prozentpunkt höher ausfällt. Wenn schlussendlich die Covid-Schulden getilgt sind und die Schuldenquote wieder auf das Ausgangsniveau vor der Krise zu liegen kommt, dann können auch die Steuersätze wieder auf das Vorkrisenniveau fallen.

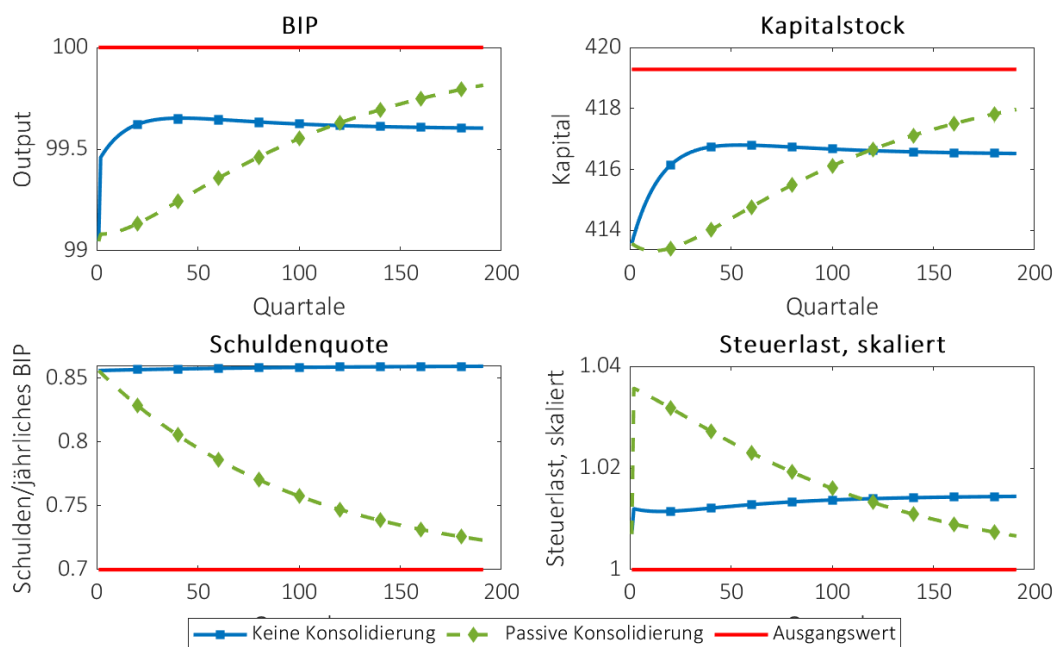


Abbildung 3: Szenarien ohne strukturelle Reform

Würden dagegen die Covid-Schulden nicht konsolidiert und die Schuldenquote dauerhaft auf dem höheren Niveau von 86% verharren, dann müssten die Steuersätze zunächst nur um 1% steigen, um die zunehmende Zinslast zu finanzieren. Ein höherer Primärüberschuss in der ersten Phase zur Absenkung der Schuldenquote und damit eine weitere Anhebung der Steuersätze wäre nicht notwendig. Sie würden allerdings dauerhaft auf diesem höheren Niveau bleiben. Abbildung 3 zeigt daher sehr deutlich die Politikabwägung. Schuldenabbau bedeutet eine höhere Steuerbelastung zu Lasten heute lebender Generationen im Austausch für geringere Steuern in der Zukunft, zum Vorteil künftiger Generationen.

Hohe Grenzsteuersätze hemmen die Leistungsanreize. Die notwendigen Steuererhöhungen zur schrittweisen Tilgung der Covid-Schulden beeinträchtigen Investition, Kapitalbildung und Beschäftigung und bremsen das BIP Wachstum in der ersten Phase der Konsolidierung (grüne Linien). Das BIP bleibt lange Zeit unter dem Vorkrisenniveau. Im Szenario ohne Konsolidierung hingegen müssen die Staatseinnahmen zwar auch steigen, um einen dauerhaft höheren Zinsendienst

zu leisten. Aber der Anstieg ist wesentlich geringer und beträgt nur etwa 1% des gesamten Steueraufkommens. Dieses Muster dreht sich nach etwa 25 Jahren (100 Quartalen). Über diesen Zeitraum ist der Rückgang der Schuldenquote und damit auch die Verringerung des Zinsendienstes soweit fortgeschritten, dass die Steuersätze unter das Niveau fallen können, welches zur Bedienung der höheren Staatsschuld im Alternativszenario notwendig ist. Wenn nicht andere unerwartete Schocks (Änderungen in der Politik oder im wirtschaftlichen Umfeld) den Wirtschaftsgang stören, fallen Schuldenquote und Steuersätze wieder auf das Vorkrisenniveau. In der Folge holen BIP, Beschäftigung und Kapitalbildung vollständig auf und kommen auf dem ursprünglichen Wachstumstrend zu liegen, als ob es die Krise nie gegeben hätte.⁶ Die heute und in der Übergangsphase lebenden Generationen haben dann schon alle Kosten der Covid-Krise getragen.

Würde dagegen die Covid-Schuld nicht konsolidiert und die Schuldenquote dauerhaft auf dem höheren Nachkrisenniveau verharren, dann müssten auch die Steuersätze dauerhaft höher bleiben, um den gestiegenen Zinsendienst zu leisten. Die Wirtschaft würde nie mehr das Vorkrisenniveau erreichen (blaue Linien). Das BIP bliebe dauerhaft um etwa 0.5 Prozent geringer als im Status-Quo Trend, und die künftigen Generationen müssten mit einer um etwa 0.6 Prozentpunkte höheren Steuerquote leben. Sie würden also die Kosten der Covid-Krise mittragen. Der künftige Budgetspielraum wäre geringer. Was in den Simulationen nicht zum Ausdruck kommt, ist, dass mit einer dauerhaft höheren Schuldenquote auch die Schuldentragfähigkeit etwas geringer und damit die Fähigkeit des Staates beeinträchtigt wäre, auch in Zukunft große Krisen bekämpfen zu können.

Es fällt auf, dass die Staatsschuldenquote im oben angeführten Konsolidierungsszenario nur sehr langsam fällt. Die Halbwertszeit für den Abbau der Covid-Schulden beträgt im Modell etwa 17 Jahre. Solange dauert es, bis die Hälfte des Wegs hin zur niedrigeren Schuldenquote vor der Krise bewältigt ist. Nach weiteren 17 Jahren wären drei Viertel der Konsolidierung erledigt, usw. Diese langsame Konsolidierungsgeschwindigkeit folgt aus einer Schätzung auf Basis von Zeitreihen, welche das fiskalische Verhalten in der Vergangenheit widerspiegeln. Letzten Endes ist aber die Konsolidierungsgeschwindigkeit eine politische Entscheidung. Eine raschere Schuldentilgung wäre jederzeit möglich. Dann würde die Belastung heutiger und in naher Zukunft lebender Generationen deutlich höher ausfallen, aber der langfristig günstige Zustand wäre umso schneller erreicht.

3.2 Eine reformorientierte Strategie

Um den zukünftigen Budgetspielraum und damit die volle Handlungsfähigkeit des Staates wieder herzustellen, aber auch aus institutionellen Gründen (Maastricht Regeln), müssen die Covid-Schulden wieder abgebaut werden. Gibt es eine bessere Strategie als rein mechanische Steuererhöhungen, die das Wachstum dämpfen? Wie kann die Belastung heute und in naher Zukunft lebender Generationen gemildert werden? Schließlich sind sie es, die im politischen Prozess die Entscheidungen dominieren. Schon aus rein politischen Erwägungen ist es wichtig, dass frühzeitig die Vorteile der Konsolidierung sichtbar werden, um die politische Akzeptanz zu verbessern. Eine rein passive Vorgehensweise wie im vorigen Abschnitt wäre in dieser Hinsicht problematisch. Es braucht einen „intelligenten“ Ansatz. Kann es gelingen, mit einer reformorientierten Strategie aus den Schulden herauszuwachsen, anstatt sich mit Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen heraus zu sparen?

Soll dieser Ansatz Chancen haben, sind strukturelle Reformen notwendig, welche das Wachstumspotential der Wirtschaft steigern. Solche Reformen mögen ein politischer Kraftakt sein, haben aber gleich mehrere Vorteile. Sie steigern das Pro-Kopf-Einkommen und verschaffen Österreich im internationalen Vergleich einen Wohlstandsvorsprung, ein Ziel für sich. Kräftiges Wachstum

⁶ Die grünen Linien in Abbildung 3 nähern sich vollständig an die roten Linien an. Um dies zu sehen, müsste der Darstellungszeitraum länger sein. Die Abbildung soll aber vor allem die Anpassungen in der ersten Phase zeigen.

und Vollbeschäftigung spülen höhere Steuererträge in das Budget und senken die Sozialansprüche, weil weniger Personen auf Unterstützungsleistungen angewiesen sind. Auf beiden Seiten verbessert sich das Budget, so dass ganz automatisch eine teilweise Budgetkonsolidierung erfolgt. Schließlich sinkt die Schuldenquote auch, wenn das BIP im Nenner kräftig steigt, selbst wenn das Niveau der Verschuldung im Zähler unverändert bliebe. Den Rest besorgen finanzpolitische Reformen, die mit Steuerlücken und unscharfen und mangelhaft begründeten Steuerabzügen aufräumen und die Sozialleistungen auf jene begrenzen, die sie wirklich brauchen. Im Endresultat kann eine bessere, weil zielgerichtetere Politik resultieren, welche die Leistungs- und Verteilungsziele (Allokation und Distribution) mit weniger Streuverlusten und geringerer Steuer- und Abgabenbelastung erzielt.

Wie kann eine reformorientierte Konsolidierungsstrategie aussehen? Dafür gibt es viele Alternativen und keinen einzelnen richtigen Ansatz. Wir stellen einen solchen möglichen Ansatz dar. Er zielt darauf ab, (i) das Steuersystem ergiebiger zu machen, ohne leistungsfeindliche Grenzsteuersätze anzuheben; (ii) das Wachstum der Sozialausgaben zu bremsen, ohne die individuellen Leistungsansprüche zu reduzieren; (iii) mit gezielten Steuerreformen die Wachstumskräfte zu stärken, um mehr automatische Konsolidierung zu erzielen. Solche Reformen wären sicherlich auch ohne den Zwang zur Budgetsanierung sinnvoll, jetzt kämen sie aber zu einem besonders günstigen Zeitpunkt.

3.2.1 Mehrwertsteuerreform („VAT“)

Die Mehrwertsteuer (value added tax – VAT) trägt einen Löwenanteil zum Steueraufkommen bei. Dem Grundgedanken nach sollte sie eine reine Konsumsteuer sein. Sie gilt daher als wachstumsfreundliche Steuer, die nur den Endkonsum besteuert. Auch die MWST reduziert die Reallöhne und hemmt das Arbeitsangebot, aber nicht Investitionen, Vorleistungen und Exporte. Weil die Unternehmen jeweils die Vorsteuer abziehen können, fällt in der Wertschöpfungskette keine MWST an. So vermeidet eine ideale MWST den kostentreibenden Effekt einer Besteuerung von Vorleistungen. Die Realität sieht mit vielen echten und unechten MWST-Befreiungen wesentlich anders aus: Bei echten Steuerbefreiungen können die Unternehmen die Vorsteuer auf Vorleistungen abziehen, bei unechten Steuerbefreiungen dagegen nicht. Und es gehen erhebliche Einnahmen verloren, die mit höheren Steuersätzen oder mit einer Anhebung anderer Steuern erzielt werden müssen.

Das Problem sind die unechten Befreiungen, welche den Konsumsteuercharakter zerstören. Ein unecht steuerbefreites Unternehmen muss zwar keine MWST zahlen, kann aber auch keine MWST auf die bezogenen Vorleistungen (Vorsteuer) abziehen (Firma 2 in der rechten Spalte von Abbildung 4). Damit wird die Vorsteuer zu einem Kostenfaktor, welchen Firma 2 in ihren Preis einkalkulieren muss. Weil Firma 2 befreit ist und keine MWST verrechnet, kann Firma 3 als Abnehmer auch keine Vorsteuer abziehen. Wohl aber muss sie einen höheren Preis zahlen, weil Firma 2 keine Vorsteuer abziehen konnte und diese in den Preis einkalkulieren musste. Dadurch steigen auch bei Firma 3 und allen weiteren Unternehmen die Kosten. Bei unechten Befreiungen bleibt also die MWST in der Wertschöpfungskette liegen. Am Ende der Wertschöpfungskette steigt damit der Produzentenpreis. Die Konsumenten müssen dann nicht nur die MWST, sondern auch einen höheren Preis zahlen. Die höheren Produzentenpreise verteuern aber auch Investitionsgüter, Staatsverbrauch und Exporte. Die MWST hemmt damit auch Investition und Wachstum und mindert die internationale Wettbewerbsfähigkeit.

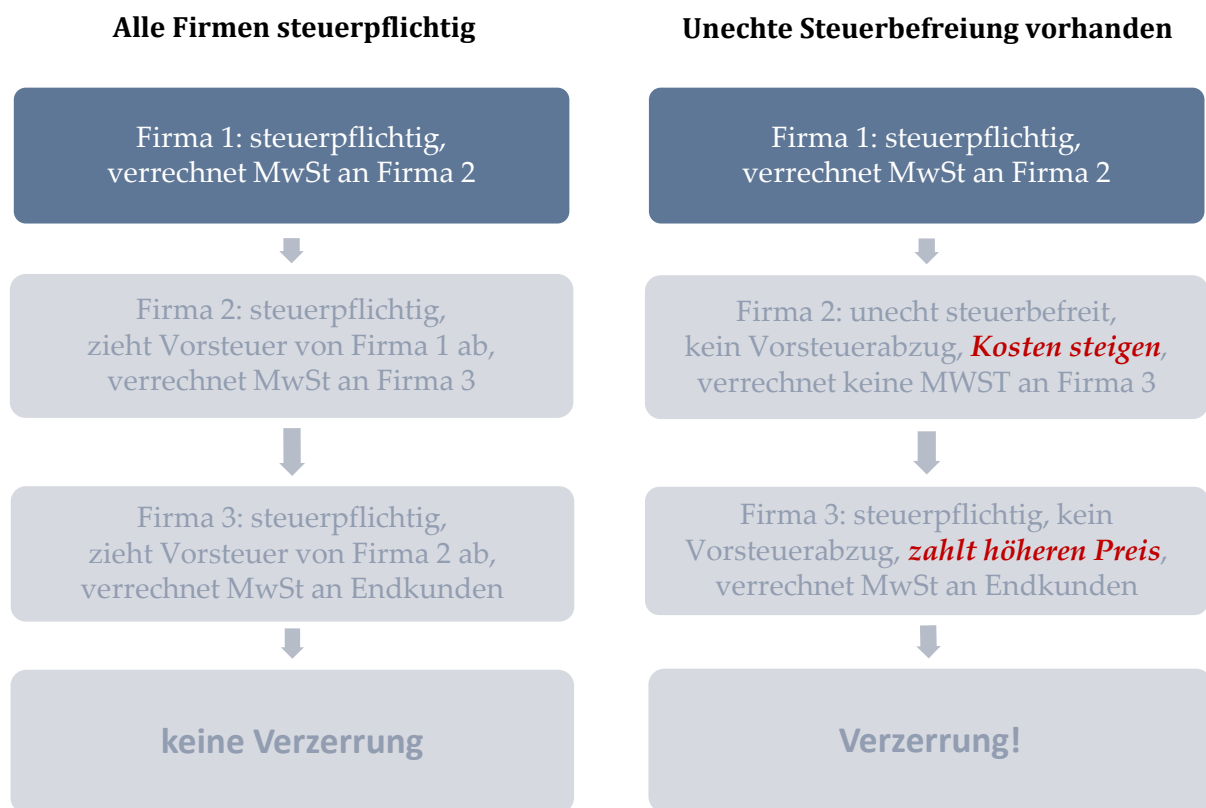


Abbildung 4: Doppelbesteuerung durch unechte Steuerbefreiungen

Steuerbefreiungen genauso wie reduzierte Sätze mindern die Ergiebigkeit der MWST. Sie begünstigen einzelne Branchen und Gruppen der Bevölkerung auf Kosten der Allgemeinheit, die umso höhere Steuersätze zahlen muss, damit der Staat die notwendigen Einnahmen erhalten kann. Solche Begünstigungen werden regelmäßig mit Verteilungszielen oder mit notwendiger Branchenförderung gerechtfertigt. Das Problem dabei ist, dass die MWST ein höchst unscharfes und damit teures Instrument ist und sich weder für Umverteilung noch für Branchenförderung eignet. Es werden auch viele Haushalte und Unternehmen begünstigt, die eine Unterstützung nicht brauchen. Für solche Zwecke gibt es Instrumente, die wesentlich treffsicherer und damit sparsamer sind.

Das Szenario „VAT“ beseitigt alle Begünstigungen, echte wie unechte Befreiungen und hebt die reduzierten Sätze auf einen einheitlichen Normalsatz an. Damit wird sie wesentlich ergiebiger und der kostentreibende Charakter der MWST wird beseitigt, so dass die MWST nicht mehr länger Investitionen verteuert und die Wettbewerbsfähigkeit mindert. Das löst einen starken Wachstumseffekt aus und trägt zur Budgetkonsolidierung bei. Das gesamte Reformpaket wird am Ende niedrigere Steuersätze erlauben, auch einen niedrigeren MWST-Satz. Dennoch werden die bisher begünstigten Gruppen und Branchen höher belastet. Als Kompensation wäre es sinnvoll, direkte Transfers an die schwächsten Einkommensgruppen anzuheben (z.B. negative Einkommensteuer). Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in den bisher begünstigten Branchen könnte mit einem Ausbau der F&E-Förderung oder anderen Maßnahmen selektiv gestärkt werden, anstatt sie mit begünstigten Sätzen querbeet und unabhängig vom Bedarf fördern. Die Kosten dafür würden den positiven Effekt der MWST-Reform zwar reduzieren, aber die Förderung wäre wesentlich sparsamer, weil zielgerichteter, und hätte geringere Streuverluste zur Folge. Auf alle Fälle würde die Reform die MWST ganz erheblich vereinfachen und einen beachtlichen Bürokratieabbau bei Unternehmen und Steuerbehörden ermöglichen.

3.2.2 Berücksichtigung von Eigenkapitalkosten („ACE“)

Aktuell können Unternehmen Zinsen für Fremdkapital von der Körperschaftssteuer (KÖST) abziehen, nicht jedoch die Kosten für risikotragendes Eigenkapital. Dieser Mangel hat zwei negative Folgen. Erstens erhöht die steuerliche Verteuerung des Eigenkapitals die Kapitalkosten und hemmt Investition und Wachstum. Zweitens schafft die Steuer einen Anreiz zur Fremdfinanzierung und mindert die Krisenrobustheit der Unternehmen. Außerdem ist eine ausreichende Eigenkapitalquote notwendig, um die Kreditwürdigkeit und damit den Zugang zur Kreditfinanzierung sicherzustellen. Aus diesen Gründen fordern die meisten grundlegenden Steuerreformvorschläge wie z.B. jüngst der Mirrlees Report (Mirrlees et al., 2011) eine steuerliche Gleichstellung von Eigen- und Fremdkapital.

Die Einführung eines Zinsabzugs auf Eigenkapital in der Gewinnbesteuerung (KÖST), und damit die steuerliche Gleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapital ist eine stark wachstumsfördernde Steuerreform. Sie beseitigt sowohl den Verschuldungsanreiz als auch die Grenzsteuerbelastung von Investitionen, die damit auf null sinkt! Die Reform stärkt Investitionen, Standortattraktivität und den Anreiz zur Finanzierung mit risikotragendem Eigenkapital. Es ist wichtig, dass dieser Abzug nur auf neu gebildetes Eigenkapital beschränkt wird. Damit werden sofortige Steuerausfälle weitgehend vermieden. Sie treten wie bei einer nachgelagerten Besteuerung erst ein, nachdem der gesamte Eigenkapitalbestand mit neuem Eigenkapital ausgetauscht und die Wachstumseffekte tatsächlich realisiert sind. Dieser Aspekt ist für die Budgetkonsolidierung zentral: die Wachstumseffekte treten sofort ein, die Steuerausfälle aber erst mit Verzögerung, wenn sie Dank Wachstum leichter verkräftet werden können. Die Maßnahme beseitigt zudem einen wesentlichen steuerlichen Grund für die große Bankenabhängigkeit und für die mangelnde Kapitalmarkt-orientierung der österreichischen Wirtschaft. Nach der Covid-Krise ist das Problem besonders akut, weil die Wirtschaft mit stark reduziertem Eigenkapital dasteht. Viele Unternehmen werden einen Schuldenüberhang aufweisen und Probleme mit der Kreditwürdigkeit und dem Zugang zu Kreditfinanzierung bekommen. Umso dringender ist es, die Eigenkapitalbildung deutlich zu stärken, um die Erholung nach der Covid-Krise zu beschleunigen.

3.2.3 Späteres Pensionsantrittsalter („RET“)

Das vermutlich wichtigste Element einer wachstumsorientierten Konsolidierungsstrategie ist eine Stärkung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems durch eine beschleunigte Anhebung des Ruhestandsalters. Das durchschnittliche effektive Pensionsantrittsalter ist eines der niedrigsten in Europa. Österreich hat somit einen großen Rückstand in der Erwerbsbeteiligung der älteren Bevölkerung aufzuholen. Die Leistungen aus der Pensionsversicherung werden zu etwa drei Viertel aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert. Die Lücke muss ein hoher Zuschuss aus dem allgemeinen Staatshaushalt schließen. Die Notwendigkeit, langfristig die Schuldenquote zu reduzieren, macht eine Pensionsreform noch dringender. Da die Beiträge heute schon sehr hoch sind, sehen wir keinen Spielraum, diese weiter zu erhöhen. Eine Reduktion der Pensionshöhe würde dem Ziel des Pensionssystems, den gewohnten Lebensstandard im Alter zu sichern und Altersarmut zu verhindern, entgegenlaufen. Der Anstieg des Ruhestandsalters ist die einzige Möglichkeit, sowohl eine weitere Anhebung der hohen Beitragssätze als auch eine Kürzung der Leistungen zu vermeiden.

Zu keinem Zeitpunkt fallen höhere Beiträge oder geringere Leistungen an. Allerdings müssen die Haushalte länger Beiträge zahlen und können weniger lang Pension beziehen, so dass die Reform über das gesamte Leben eine Mehrbelastung verursacht. Diese entsteht, weil bisher das Pensionssystem nicht kostendeckend war und eine erhebliche versteckte Staatsschuld zulasten künftiger Generationen darstellt. Die Reform stärkt den Selbstfinanzierungsgrad der Pensionsversicherung und macht sie wieder mehr zu einer echten Versicherung, wie es der Name Sozialversicherung ausdrückt.

Eine Anhebung des effektiven Ruhestandsalters wirkt besonders stark auf Wachstum und Konsolidierung. Sie stärkt die Erwerbsbeteiligung als zentralen Wachstumstreiber. Sie steigert

gleichzeitig die Anzahl der Steuer- und Beitragszahler und reduziert die Zahl der Leistungsempfänger. Das Budget gesundet auf beiden Seiten. Empirische Analysen zeigen, dass eine Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalter um ein Jahr das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot um ca. 2.4 Prozent erhöht. Das Szenario ist eher konservativ gewählt und erhöht das effektive Pensionsalter um 1 Jahr und 3 Monate. Langfristig steigt damit das Arbeitsangebot um 3 Prozent. Da bestehende Pensionsansprüche zu schützen sind, ist nur eine allmähliche und zeitlich gestreckte Anhebung des effektiven Ruhestandsalters möglich. Wie bei allen demographischen Verschiebungen dauert es daher sehr lange, bis der langfristige Zustand nach Abschluss aller Anpassungsvorgänge erreicht ist.

3.2.4 Einsparungen im Staat („CUTS“)

Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen durch Streichung von Abzügen und die Beseitigung von Ausnahmen in der Lohn- und Einkommensteuer stärken die Ergiebigkeit des Steuersystems, ohne die leistungsfeindlichen Steuersätze anzuheben. Laut einer bereits etwas älteren Berechnung des Rechnungshofs (Rechnungshof 2013) gehen wenigstens ein Viertel des Aufkommens der Einkommensteuer durch die Abzüge verloren (Begünstigung der 13. und 14. Monatsgehälter ohne erkennbare steuerpolitische Begründung, und viele andere Abzüge). In der Zwischenzeit hat sich nichts Grundsätzliches geändert. Die Folge sind hohe Grenzsteuersätze, welche die Wachstumskräfte lähmen. Wir nehmen an, dass die Aushöhlung der Bemessungsgrundlage durch Abzüge ohne nennenswerte verteilungspolitische Nebenwirkungen von 25 auf 20 Prozent reduziert werden kann. Eine Verbreiterung der Steuerbasis erlaubt es, Grenzsteuersätze zu reduzieren und damit Anreize und Leistungsbereitschaft zu stärken. Zudem sollte es möglich sein, bei einem Staatskonsum von etwa 19% des BIP einen halben Prozentpunkt einzusparen, ohne die Qualität der staatlichen Leistungen einzuschränken. Man denke an Produktivitätssteigerungen z.B. durch vermehrte Digitalisierung, Verbesserung organisatorischer Abläufe und Bürokratieabbau, wie auch eine Durchforstung von wenig wirksamen und gezielten Aufgaben und Ausgaben. Solche Einsparungen leisten einen unmittelbaren Konsolidierungsbeitrag und schaffen mehr Spielraum für eine Absenkung von Grenzsteuersätzen, um die Wachstumskräfte zu stärken.

3.3 Hauptergebnisse der Reformszenarien

Irgendjemand muss die Covid-Schulden bezahlen. Müssen wir uns aus den Schulden mit Steuererhöhungen und Leistungskürzungen herausparen? Oder kann es mit einem reformorientierten Ansatz gelingen, aus den Schulden herauszuwachsen? Die vorgeschlagenen Reformen heben die Effizienzpotentiale der Wirtschaft und vergrößern den volkswirtschaftlichen Kuchen. Das zusätzliche Einkommen steht prinzipiell zur Verfügung, um die Schulden zu tilgen, ohne dass die Bevölkerung im Ganzen gegenüber dem Status quo eine Mehrbelastung tragen müsste.⁷ Die künftigen Generationen werden auf alle Fälle von den Einkommenszuwächsen der Reformen profitieren. Da die einkommenssteigernden Effekte typischerweise nur langsam anfallen, lautet die entscheidende Frage: Kann ein reformorientierter Ansatz zur Tilgung der Covid-Schulden eine Mehrbelastung heutiger Generationen in Form von Steuererhöhungen oder Leistungskürzungen vermeiden? Bevor wir im übernächsten Abschnitt diese Frage beantworten, zeigen wir zunächst die langfristigen Effekte der vorgeschlagenen Strategie und zeigen, „wohin die Reise geht“.

⁷ Große Reformen mögen die gesamte Bevölkerung besserstellen, aber es wird nie gelingen, niemanden zu benachteiligen. Neben vielen Gewinnern wird es immer einzelne Verlierer geben. Sorgfältig austarierte Kompensationen können ihre Nachteile wenigstens teilweise beseitigen und politischen Widerstand abbauen.

3.3.1 Langfristige Effekte

Abbildung 5 gibt den schnellsten Überblick über die langfristigen Auswirkungen der reformorientierten Konsolidierungsstrategie. Tabelle 1 liefert die Details. Der Maßstab zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit des reformorientierten Ansatzes ist die passive Konsolidierungsstrategie ohne Reform wie in Abschnitt 3.1. Sie führt vollständig wieder zum trendbereinigten, ursprünglichen Wachstumsgleichgewicht mit einer Schuldenquote wie vor der Krise zurück (Spalte ISS – ‚initial steady state‘ in Tabelle 1, und rote Linien in Abbildung 3). In diesem Szenario werden die Covid-Schulden von den heute und in naher Zukunft lebenden Generationen bezahlt. Daher liegt die Schuldenquote langfristig wieder auf dem Vorkrisenniveau. Ohne Reformen gibt es langfristig auch kein zusätzliches Einkommen, das zu verteilen wäre. In Abbildung 5 ist daher der erste Balken gleich Null. Ebenso sind die prozentuellen Änderungen in Tabelle 1 gleich Null. Die absoluten Werte charakterisieren den unveränderten Wachstumstrend. Zukünftige Generationen können wirtschaften, als ob es eine Krise nie gegeben hätte.

Die folgenden Balken und Spalten zeigen die Auswirkungen der Reformen in der fernen Zukunft, wenn die Schuldenquote wieder auf dem Vorkrisenniveau liegt. Die Ergebnisse sind kumulativ zu verstehen. Spalte VAT zeigt die langfristigen Effekte der Budgetkonsolidierung zusammen mit der MWST-Reform. Spalte ACE stellt die Auswirkungen bei gleichzeitiger Realisierung der MWST- und KÖST-Reform vor. Der differentielle Effekt der KÖST-Reform wird durch die Differenz der Spalten VAT und ACE deutlich. Der letzte Balken und die letzte Spalte zeigen schließlich die langfristigen Effekte der reformorientierten Budgetkonsolidierung, wenn das gesamte Paket umgesetzt wird.

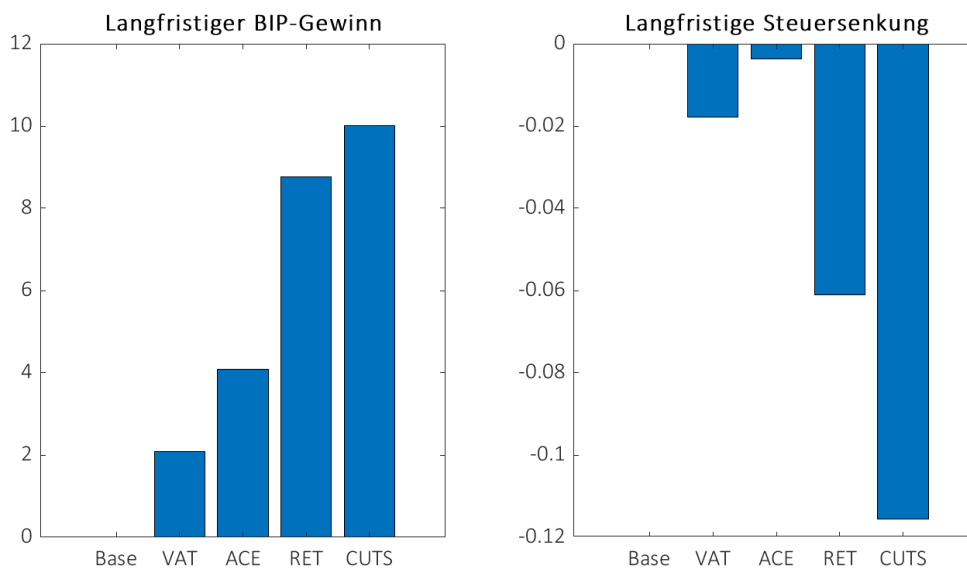


Abbildung 5: Langfristige Effekte der Reformszenarien

Die wachstumsorientierten Reformen steigern das gesamtwirtschaftliche Einkommen. In der ersten Phase stehen die Einkommenszuwächse für die Rückzahlung der Covid-Schulden zur Verfügung und können daher nur teilweise als privates Mehreinkommen lukriert werden. Langfristig, wenn die Covid-Schuld getilgt ist, können die Einkommenszuwächse aus den Reformen vollständig in Form von höheren Lohn- und Kapitaleinkommen verteilt werden. Abbildung 5 zeigt eindrücklich das Ausmaß von möglichen Einkommenssteigerungen durch grundlegende Reformen. Bei vollständiger Umsetzung des gesamten Reformpakets könnte das BIP pro Kopf um etwa 10 Prozent höher ausfallen als im Basisszenario mit passiver Konsolidierung der Covid-Schulden. Die Steuersätze könnten querbeet um beinahe 12% abgesenkt werden. Ein durchschnittlicher Einkommensteuersatz von aktuell 37% könnte auf etwa 33% fallen, und der MWST-Satz von 20% auf 17,6%. Angesichts der Unsicherheiten von Modellanalysen sind die Ergebnisse nicht als exakte

Zahlen, sondern als Schätzungen zu verstehen.⁸ Allerdings sind die Ergebnisse eben auch das Resultat sehr weitreichender Reformen, und erscheinen angesichts vieler Studien in der Literatur zu einzelnen Reformkomponenten eher als konservativ.

Der mächtigste Impuls kommt von der (eher konservativ bemessenen) Anhebung des effektiven Ruhestandsalters um 15 Monate, die das Arbeitsangebot rein mechanisch um etwa 2.4 Prozent steigert. Allein diese Reform könnte das BIP langfristig um ca. 4.5 Prozent steigern. Die Reformen der MWST und der KÖST (Einführung eines Zinsabzugs für Eigenkapital) tragen jeweils etwa 2 Prozentpunkte zum BIP-Zuwachs bei. Auch das Szenario CUTS, also die Verbreiterung der Lohn- und Einkommensteuerbasis durch Reduktion von Steuerabzügen und moderate Einsparungen bei den staatlichen Leistungsausgaben („öffentlicher Konsum“) steuern noch etwa 1.2 Prozentpunkte zum BIP-Zuwachs bei.

Die mögliche Absenkung der Regelsteuersätze kommt auf mehreren Wegen zustande. Einerseits zielen einzelne Reformen direkt auf eine höhere Ergiebigkeit des Steuersystems und auf Einsparungen bei den Ausgaben. Andererseits stärken die ausgelösten Wachstumseffekte die Steuer- und Beitragseinnahmen, bremsen die Sozialausgaben und bewirken damit eine automatische Konsolidierung. Das größte Potential für eine Absenkung von Steuersätzen kommt vom höheren effektiven Ruhestandsalter. Mit einer längeren Lebensarbeitszeit verkürzt sich auch die Bezugsdauer von Pensionen. Die Zahl der Steuer- und Beitragszahler nimmt zu und die Zahl der Pensionsbezieher nimmt ab. Das Budget verbessert sich auf der Einnahmen- und Ausgabenseite gleichzeitig. Der starke Wachstumseffekt verstärkt die Gesundung der Staatsfinanzen, so dass diese Reform allein fast für die Hälfte der möglichen Absenkung aller Steuersätze verantwortlich ist. Ein beinahe ebenso großer Beitrag kommt von der Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen und von den direkten Ausgabeneinsparungen im Szenario CUTS.

Die beiden Steuerreformen zielen primär auf eine Stärkung des Wachstums und weniger auf eine Erhöhung der Steuereinnahmen. Die MWST Reform hat einnahmensenkende und steigernde Aspekte. Die Beseitigung unechter Befreiungen bedeutet, dass Unternehmen, denen bisher ein Vorsteuerabzug verwehrt wurde, nun systemgerecht voll abzugsberechtigt sind, so dass das MWST-Aufkommen fällt. Die vollständige Beseitigung der MWST Begünstigungen bedeutet dagegen, dass alle Nullsätze und reduzierten Sätze auf den Normalsatz angehoben werden, was die Einnahmen kräftig steigert. Netto überwiegt dieser Teil, so dass die MWST-Reform zur Budgetkonsolidierung beisteuert und eine signifikante Absenkung aller Steuersätze querbeet ermöglicht.⁹ Vor allem die KÖST-Reform mit der Einführung des Zinsabzugs für Eigenkapital ist primär wachstumspolitisch motiviert und soll im Interesse der gesamtwirtschaftlichen Krisenrobustheit die Anreize für Schuldenfinanzierung beseitigen. Mehr als ein Viertel des KÖST-Aufkommens geht damit verloren, selbst wenn im Gegenzug andere Investitionsförderungen wie vorzeitige Abschreibungen oder Investitionsprämie abgeschafft werden. Die Kosten der KÖST-Reform fressen die Mehreinnahmen bei der MWST wieder auf, so dass beide Reformen zusammen langfristig in etwa aufkommensneutral sind und nichts zur Absenkung der Steuersätze beitragen können.

Tabelle 1 listet die langfristigen Ergebnisse detailliert auf. Die Zahlen im oberen Teil sind absolut zu betrachten, der untere Teil gibt prozentuelle Veränderungen gegenüber dem ursprünglichen Wachstumsgleichgewicht vor der Krise wieder. In allen Spalten ist die Staatsschuldenquote wieder auf dem Vorkrisenniveau von 70 Prozent des BIPs, da langfristig die Konsolidierung vollständig abgeschlossen ist. Die erste Spalte ISS entspricht dem passiven Szenario, in welchem nach der Reduktion der Schuldenquote alle Größen wieder vollständig zum ursprünglichen

⁸ Sie dürfen auch nicht mit einer Prognose verwechselt werden, dann die tatsächliche Entwicklung wird von vielen anderen Schocks im wirtschaftlichen Umfeld beeinflusst. Modellsimulationen können solche anderen Einflüsse ausschalten und ermöglichen es, die Auswirkungen von Reformen frei von anderen Einflüssen zu analysieren.

⁹ Nicht berücksichtigt sind Kompensationsmassnahmen, die für benachteiligte Bevölkerungsgruppen und Branchen notwendig werden könnten. Solche Anpassungen würden das Mehraufkommen schmälern. Eine solche Kompensation stellt für die Unternehmen die Einführung eines Zinsabzugs für Eigenkapital dar.

Wachstumsgleichgewicht aufholen (in Abbildung 3 führen die grünen zu den roten Linien, wenn der Zeitraum verlängert wird). Daher sind langfristig die prozentuellen Veränderungen gleich Null.

Szenario VAT: Die MWST Reform enthält zwei Elemente, nämlich die Abschaffung unechter Befreiungen und die Anhebung aller begünstigten Sätze auf den Normalsteuersatz. Nachdem nun alle Unternehmen ohne Ausnahme den Vorsteuerabzug geltend machen können, bleibt die MWST nicht mehr länger in der Wertschöpfungskette liegen und entfällt als Kostentreiber. Investitionen und Exporte sind nicht mehr länger mit MWST belastet. Der Preis des international handelbaren Endprodukts ist auf den Weltmärkten vorgegeben und von der heimischen Wirtschaft nicht beeinflussbar. Dieser Preis ist auf eins normalisiert. Die unmittelbare Folge der Reform ist, dass die Kosten der Wertschöpfung (gleich dem Wertschöpfungspreis p_v), also die Arbeits- und Kapitalkosten, um etwa 3% ansteigen können (von 0.97 auf 1, dem Preis des Endprodukts). Die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit stärkt damit wie bei einer Produktivitätssteigerung die Arbeits- und Kapitaleinkommen. Dieser Effekt löst einen deutlichen Wachstumsimpuls aus. Wenn die Unternehmen bei gleichem Preis für die Investitionsgüter einen höheren Wertschöpfungspreis erzielen, kann - ähnlich wie bei einer Senkung des KÖST-Satzes - die Bruttorendite vor Steuern (Grenzproduktivität des Kapitals) sinken. Die Investitionsanreize steigen.

Die Anhebung der begünstigten Sätze reflektiert eine höhere Besteuerung des Konsums¹⁰ und hebt die Konsumentenpreise (P_c) einmalig auf ein höheres Niveau, um etwa 2 Prozentpunkte von 1.18 auf 1.2. Das Aufkommen der MWST fällt deutlich, um 8.4%. Der Einnahmehausfall kann durch die Anhebung der begünstigten Sätze nicht kompensiert werden. Die Beseitigung unechter Befreiungen erscheint also auf den ersten Blick sehr kostspielig. Dieser Rückgang spiegelt allerdings eine Umschichtung der Steuerbasen wider. Während vorher ein Teil der Steuerbelastung der Wertschöpfung beim MWST-Aufkommen anfiel (MWST blieb in der Wertschöpfungskette liegen), fällt dieser Teil nun bei den Lohn- und Kapitaleinkommen an, denn die Reform lässt den Wertschöpfungspreis steigen. Der Rückgang der konsolidierten Steuereinnahmen ist also wesentlich geringer. Zudem lassen die ausgelösten Wachstumseffekte alle anderen Steuerbasen steigen. Die höhere Beschäftigung spart bei den Sozialausgaben, da die Zahl der Beschäftigungslosen und Nicht-Erwerbstätigen fällt. Im Umfang dieser Ausgabeneinsparungen können auch die totalen Steuereinnahmen (um - 0.6%) sinken. Daher können alle Regelsteuersätze querbeet mit dem Faktor 0.98 reduziert werden. Auch dieser Impuls wirkt wachstumsbelebend.

Alles in allem nehmen Kapitalbildung und Beschäftigung um 5.4 bzw. 1.5% zu. Die zunehmende Kapitalintensität stärkt die Arbeitsproduktivität und damit die Bruttolöhne um 3.6%. Auch auf diesem Weg macht die Reform Arbeit attraktiver, so dass die Erwerbsquote um einen Prozentpunkt steigt. Trotz leichtem Anstieg der Konsumentenpreise dominiert der Lohneffekt. Die realen Einkommenszuwächse stimulieren den Privatkonsum, der um fast 2% zunimmt. Die langfristigen Effekte erscheinen insgesamt sehr attraktiv. Allerdings dauert es auch sehr lange, d.h. mehrere Jahrzehnte, bis die vollen Vorteile der Reform tatsächlich eintreten. Ein vollständiges Bild entsteht erst mit der Analyse der kurz- und mittelfristigen Auswirkungen im nachfolgenden Abschnitt.

Szenario ACE: Die Reform der KÖST mit der Einführung eines Zinsabzugs auf Eigenkapital hat drei Effekte. Erstens sinkt die Grenzsteuerbelastung der Investitionen auf null, selbst wenn im Gegenzug alle direkten Investitionsförderungen beseitigt werden. Dies hat einen mächtigen Wachstumsimpuls zur Folge.¹¹ Zweitens beseitigt die Gleichstellung von Eigen- und Fremdkapital

¹⁰ Die Anhebung der begünstigten Steuersätze bedeutet isoliert betrachtet eine gewisse Umschichtung von Lohnsteuern und Sozialbeiträgen auf die MWST. Eine solche Reform wurde von führenden Ökonomen (Farhi, Gopinath und Itskhoki, 2014) empfohlen, um z.B. in den Krisenländern der Eurozone die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Unser Argument ist, dass man vorher die MWST entschärfen sollte.

¹¹ Die Beseitigung der direkten steuerlichen Investitionsförderung (vorzeitige Abschreibungen, Investitionsprämie) schwächt den Wachstumsimpuls ab. Netto bleibt aber ein deutlicher Impuls übrig. Die Abzugsfähigkeit *aller* Finanzierungskosten ist dasselbe wie eine 100-prozentige Abzugsfähigkeit von

den Verschuldungsanreiz.¹² Und drittens schmälert der Zinsabzug die Bemessungsgrundlage der KÖST ganz erheblich, so dass etwa ein Viertel des KÖST-Aufkommens verloren geht. Diese Ausfälle müssen mit anderen Steuern kompensiert werden. Auch dieser Aspekt schmälert die möglichen Wachstumsgewinne der KÖST-Reform. Der Vergleich der Spalten ACE und VAT in Tabelle 1 zeigt die isolierten Effekte der KÖST-Reform, und der Vergleich zur Spalte ISS den kumulativen Effekt beider Steuerreformen zusammen. Mit der Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen sinken die Kapitalkosten. Bei gegebenen Marktzinsen reduziert der schrumpfende Steuerkeil die erforderliche Bruttorendite vor Steuern (F_K), die notwendig ist, damit die Eigentümer die marktübliche Rendite wie bei einer alternativen Veranlagung des Vermögens erzielen. Die verbesserten Investitionsanreize steigern langfristig den Kapitalstock um knapp 15% gegenüber dem Basisszenario, das sind um 9 Prozentpunkte mehr im Vergleich zur MWST-Reform.

Symbol	Name	ISS	VAT	ACE	RET	CUTS
t_s	Regelsteuersätze (1=Basis)	1.000	0.982	0.996	0.938	0.884
i_n	Risikoloser Nettozins *)	1.500	1.509	1.502	1.531	1.558
F_K	Grenzprodukt d. Kapitals *)	20.034	19.406	18.195	18.121	18.055
D/Y	Schuldenquote (% BIP)	0.700	0.700	0.700	0.700	0.700
T/Y	Steuerquote (% BIP)	0.458	0.446	0.437	0.407	0.395
p_v	Wertschöpfungskosten	0.971	1.000	1.000	1.000	1.000
P_c	Konsumentenpreise	1.179	1.196	1.199	1.188	1.177
n	Erwerbsquote	0.700	0.710	0.712	0.721	0.730
Y	BIP	0.000	2.087	4.087	8.772	9.996
K	Kapitalstock	0.000	5.391	14.607	20.259	22.053
L	Beschäftigung	0.000	1.492	1.773	7.225	8.566
C	Privatkonsum	0.000	1.987	2.981	7.765	9.807
w	Bruttolöhne	0.000	3.563	5.300	4.445	4.316
T	Steuereinnahmen insgesamt	0.000	-0.587	-0.648	-3.423	-5.062
T_v	MWST-Einnahmen	0.000	-8.402	-6.179	-7.551	11.261
T_k	KÖST-Einnahmen	0.000	3.043	-25.677	27.317	31.141
G_B	Sozialausgaben	0.000	-1.013	-1.204	-5.751	-6.661

Legende: Absolute Werte im oberen Teil, prozentuelle Änderungen im unteren Teil. *) Annualisiert, Renditen in %.

Tabelle 1: Detaillierte langfristige Ergebnisse der Szenarien

Mit der zunehmenden Kapitalintensität steigt die Arbeitsproduktivität, so dass die Bruttolöhne gegenüber dem VAT Szenario um weitere 1.8 Prozentpunkte steigen. Weil sich Arbeit mehr lohnt, nehmen auch die Erwerbsquote und die Beschäftigung leicht zu. Der BIP Zuwachs fällt um 2 Prozentpunkte höher aus und beträgt bereits 4% im Vergleich zum Basisszenario einer passiven Budgetkonsolidierung. Die KÖST-Einnahmen schrumpfen um ein ganzes Viertel. Diese Einnahmenverluste beseitigen den Spielraum für eine Absenkung von Steuersätzen. Beide Reformen zusammen sind in etwa aufkommensneutral, so dass die Regelsteuersätze mehr oder weniger unverändert bleiben (der Skalierungsfaktor t_s liegt wieder bei eins).

Investitionsausgaben. Steuerneutralität erlaubt nur eines, entweder Abzugsfähigkeit aller Finanzierungskosten oder aller Investitionsausgaben, aber nicht beides.

¹² Dieser Aspekt ist für die gesamtwirtschaftliche Stabilität sehr wichtig, aber für die Wachstumseffekte wenig relevant. Daher wird dieser Aspekt in der folgenden Analyse ausgeblendet.

Ein überaus wichtiges Element der KÖST-Reform ist, dass der Abzug von Eigenkapitalzinsen nur auf neu gebildetes Eigenkapital und nicht auf den historischen Bestand des existierenden Eigenkapitals zulässig ist. Die Abzüge fallen erst dann an und die Steuerausfälle treten erst dann auf, wenn mit neuen Investitionen neues Eigenkapital gebildet wird. Der für einen Abzug qualifizierende Eigenkapitalbestand ist also zuerst null und nimmt erst zu, wenn im Zuge neuer Investitionen neues, abzugsfähiges Eigenkapital gebildet wird. Erst wenn nach einer längeren Übergangsphase der gesamte Kapitalbestand und damit auch der gesamte Eigenkapitalbestand mit neuen Investitionen und neuer Eigenkapitalfinanzierung ersetzt ist, schlägt der Einnahmefall aus der Abzugsfähigkeit voll zu Buche.

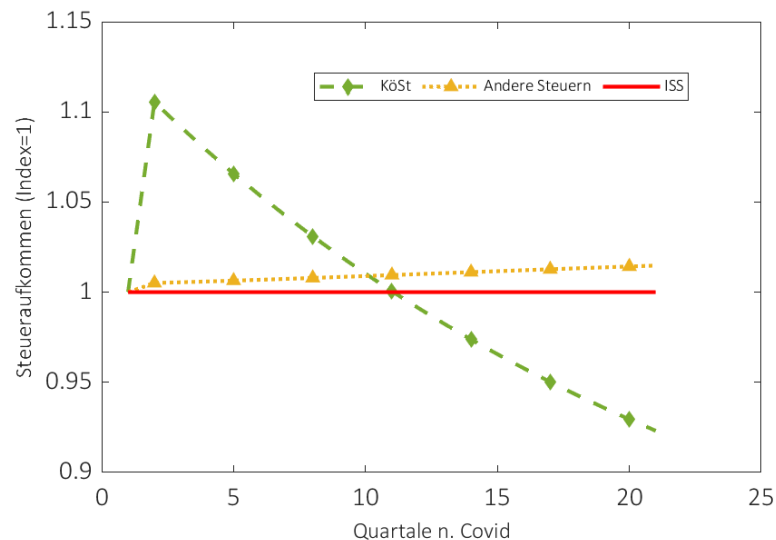


Abbildung 6: Entwicklung der Steuereinnahmen im Szenario ACE

Abbildung 6 zeigt die Entwicklung der Steuereinnahmen, aufgeteilt auf Körperschaftsteuer und übrige Steuern, in den ersten 5 Jahren nach der Reform. Beide Kategorien starten mit einem Indexwert von 1. Die langfristigen Veränderungen nach Abschluss aller Anpassungsvorgänge entsprechen der Spalte ACE in Tabelle 1 (kumulativer Effekt von MWST- und KÖST-Reformen). Zur Gewährleistung der Investitionsneutralität müssen alle existierenden Investitionsbegünstigungen gestrichen werden, was die Steuerbasis verbreitert. Andererseits ist noch kein abzugsberechtigtes Eigenkapital da, da es ja erst mit neuem Eigenkapital im Zuge der Finanzierung neuer Investitionen gebildet werden muss. Aus diesem Grund nimmt das Aufkommen der KÖST im Vergleich zum gesamten Steueraufkommen zuerst sogar zu. Erst wenn der Bestand an qualifizierendem Eigenkapital, das zum Zinsabzug berechtigt ist, immer mehr wächst, schlagen auch die Einnahmenverluste zunehmend stärker zu Buche. Erst nach etwa zweieinhalb Jahren beginnt das KÖST-Aufkommen tatsächlich zu sinken und muss mit anderen Steuern gegenfinanziert werden. Angesichts der ausgelösten Wachstumseffekte fällt es auch leichter.

Die Abbildung zeigt also sehr deutlich, wie die Beschränkung auf neues Eigenkapital die Einnahmefälle in die Zukunft verlagert. Die Kernidee ist, dass die steuerliche Entlastung für neue Investitionen und damit die Wachstumsimpulse sofort da sind, aber die Steuerausfälle erst allmählich eintreten und damit in die Zukunft verschoben werden. Das erhöht die Chance, dass bereits die heutigen und in naher Zukunft lebender Jahrgänge von der Reform profitieren, und nicht erst die in ferner Zukunft lebenden Generationen.

Szenario RET: Langfristig bedeutet eine Steigerung des effektiven Pensionsantrittsalters eine um 3 Prozent größere Erwerbsbevölkerung. Lässt man andere demographische Entwicklungen außer Acht, reduziert sich die Anzahl der Pensionisten entsprechend. Die Staatsfinanzen verbessern sich zweifach: Die Einnahmen aus Lohn- und Einkommensteuern und die Sozialbeiträge

steigen, während die Ausgaben für das Pensionssystem fallen. Diese Budgeteffekte sind sehr stark und führen dazu, dass alle Regelsteuersätze deutlich (um ca. 6 Prozent bzw. um den Faktor 0.94) gesenkt werden können. Diese Steuersenkungen lösen mehr wirtschaftliche Aktivität aus, die wiederum die Steuerbasis erhöht – es kommt zu einer positiven Rückkoppelung. Wichtig ist zu betonen, dass die Budgeteinsparungen nicht dadurch zustande kommen, dass persönliche Pensionsansprüche beschnitten werden: Pensionszahlungen und Sozialleistungen bleiben unverändert. Mit steigender Lebensarbeitszeit nehmen allerdings die Einnahmen aus Lohn- und Sozialbeiträgen zu, und mit fallender Bezugsdauer aufgrund des späteren Pensionsantritts schrumpfen die Auszahlungen der Pensionsversicherung. Die höhere Belastung über die gesamte Lebenszeit nähert den Barwert der Einzahlungen an den Barwert der Auszahlungen an und verschafft dem Versicherungsprinzip und damit der Kostenwahrheit in der Pensionsversicherung stärker Geltung.

Langfristig senkt die Reform die Sozialausgaben um 4.5 Prozent gegenüber dem ACE-Szenario, oder um 5.7 Prozent im Vergleich zum Basisszenario. Die zunehmende Zahl der Steuer- und Beitragszahler aufgrund längerer Lebensarbeitszeit stärkt auch die Einnahmenseite ganz erheblich. In der Folge kann der Staat alle Grenzsteuersätze um ca. 6 Prozent (mit dem Faktor 0.94) senken. Der Lohnsteuersatz von durchschnittlich 37% könnte auf 34,8% fallen. MWST-, KÖST- und alle anderen Steuersätze würden ebenfalls um denselben Faktor von 0.94 sinken. Auch der persönliche Kapitalertragssteuersatz fällt niedriger aus, so dass bei international fixierten Marktzinsen der risikolose Nettozinssatz nach KEST von 1.5 auf 1.53 Prozent jährlich zunimmt.

Die mechanische Ausweitung des Arbeitsangebots und die sinkenden Steuersätze lösen ein starkes Wirtschaftswachstum aus. Der Kapitalstock wächst um 5.6 Prozent und die Erwerbsquote der aktiv Beschäftigten steigt um einen Prozentpunkt. Die höhere Erwerbsquote zusammen mit dem späteren Pensionsantritt lassen die Beschäftigung gegenüber dem ACE-Szenario um 5.4 Prozent wachsen, oder um 7.2 Prozent im Vergleich zum Basisszenario. Das Wachstum der Beschäftigung und des Kapitalstocks hebt das BIP langfristig um 4.7 Prozent. Zusammen mit den Steuerreformen ergibt das einen Zugewinn von 8.8 Prozent gegenüber dem Basisszenario. Die Steuerquote am BIP sinkt um drei Prozentpunkte.

Szenario CUTS: Das Reformszenario CUTS streicht Begünstigungen in der Einkommensteuer und kürzt die damit die zulässigen Abzüge von 25% der tatsächlichen Bemessungsgrundlage auf 20%. Zudem werden Einsparungen bei den Kosten für öffentliche Leistungen (Staatskonsum) um einen halben Prozentpunkt des BIPs realisiert. Diese direkten Budgeteinsparungen ermöglichen eine weitere Absenkung der Regelsteuersätze um knapp 6 Prozent (um den Faktor 0.88 anstatt 0.94) im Vergleich zum Szenario RET. Die letzte Spalte von Tabelle 1 stellt gleichzeitig die kumulativen, totalen Auswirkungen des gesamten Reformpakets dar. Der reformorientierte Konsolidierungsstrategie könnte also langfristig die Regelsteuersätze um insgesamt fast 12 Prozent im Vergleich zum Basisszenario einer passiven Konsolidierung absenken. Alles in allem könnte also der durchschnittliche Lohnsteuersatz von etwa 37% auf 32.5% ($=0.37*0.88$) fallen. Der MWST-Satz läge bei 17.6 ($=0.2*0.88$) anstatt 20%, und der KÖST-Satz bei 22 anstatt 25%. Diese zusätzlichen Steuersenkungen beleben Beschäftigung und Investitionen und steigern das BIP um zusätzliche 1.2%. Damit steigt der gesamte BIP Zuwachs pro Kopf auf ziemlich genau 10%, im Vergleich zum passiven Konsolidierungsszenario. Die Steuerquote würde insgesamt von etwa 46% auf knapp 40% fallen.

Allerdings fallen diese Einkommensgewinne erst in ferner Zukunft an. Je nach Szenario kann es sehr lange dauern, bis der Großteil der Einkommenszuwächse tatsächlich realisiert ist. Wie hoch fallen die Zuwächse in der Übergangsphase aus? Sind sie groß genug, um aus den Einkommenszuwächsen die Budgetkonsolidierung zur Rückführung der Schuldenquote zu finanzieren, ohne die heutigen Generationen über Gebühr zu belasten? Kann die erste Phase der Konsolidierung ohne Anhebung von Steuersätzen gelingen?

3.3.2 Kurz- und mittelfristige Effekte

Für die politische Durchsetzbarkeit von Reformen im demokratischen Prozess ist die Akzeptanz bei den heute lebenden Generationen entscheidend. Auch wenn diese in den Familien die Interessen der nachfolgenden Generationen im Blick haben, ist die kurz- und mittelfristige Perspektive besonders wichtig. Wenn nach der Covid-Krise die aufgelaufenen Schulden von beinahe 15% des BIPs wieder zurückzahlen sind, drohen Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen. Am attraktivsten wäre es, mit Reformen starke Wachstumskräfte freizulegen und aus den Schulden herauszuwachsen, anstatt sich heraus zu sparen. Die Schuldenquote fällt auch, wenn keine weiteren Schulden dazukommen, aber das BIP stark wächst. Die Einkommenszuwächse stehen dann für die Reduktion der Schulden zur Verfügung, ohne den heutigen Generationen etwas wegzunehmen.

Kann eine Schuldentilgung durch mehr Wachstum gelingen? Zwei Überlegungen sind zentral. Erstens sollen die Schulden zwar nachhaltig, aber nicht zu schnell reduziert werden, um die heute lebenden Generationen nicht über Gebühr zu belasten. Zweitens sind die Reformen so zu konzipieren, dass sehr rasch ein Mehreinkommen durch Wachstum entsteht, aber die Kosten erst später anfallen, wenn sie aus der Wachstumsdividende leichter geschultert werden können. Ein wichtiges Beispiel dafür ist die Begrenzung des Eigenkapitalzinsabzugs auf neue Investitionen, sodass die Wachstumseffekte sofort eintreten, aber die Kosten in Form von Steuerausfällen wie bei einer nachgelagerten Besteuerung erst mit Verzögerung anfallen (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 7 soll zeigen, ob und wie eine Strategie der Schuldenreduktion durch Wachstum aufgehen kann. Die Abbildung stellt die Übergangseffekte der verschiedenen Reformszenarien in den ersten 150 Quartalen (37,5 Jahren) graphisch dar. In allen Szenarien wird die Schuldenquote langsam von 85 auf 70% des BIPs abgebaut, aber der Prozess ist wegen der langsamen Konsolidierungsgeschwindigkeit, welche die heutigen Generationen schonen soll, nach 4 Dekaden immer noch nicht abgeschlossen. Die roten Linien entsprechen dem trendbereinigten Gleichgewicht vor der Pandemie. Die blauen Linien stehen für das passive, steuerseitige Konsolidierungsszenario ohne Reform nach Abschnitt 3.1. (grün gestrichelte Linien in Abbildung 3), welches zu Lasten heute und in naher Zukunft lebender Generationen geht. In diesem Szenario werden in einer ersten Phase alle Steuersätze querbeet angehoben, um die notwendigen Überschüsse zu erzielen, die für die Reduktion der Schuldenquote notwendig sind. Die höheren Steuersätze sind leistungsfeindlich. Investition und Kapitalbildung, Beschäftigung und BIP bleiben für den gesamten dargestellten Zeitraum unter dem Ausgangsniveau und erholen sich nur sehr langsam. Die übrigen Linien zeigen, wie die Konsolidierung der Covid-Schulden mit wachstumssteigernden Reformen unterstützt werden kann. Die Idee ist, die Reduktion der Schuldenquote wenigstens teilweise, wenn nicht sogar ganz aus der Reformdividende zu finanzieren.

MWST-Reform (VAT): Die grüngestrichelten Linien mit Rhomben zeigen die Effekte der MWST-Reform. Diese wirkt unmittelbar effizienzsteigernd, weil die MWST nicht mehr länger in der Wertschöpfungskette liegenbleibt. Während der Preis für das handelbare Endprodukt auf den internationalen Absatzmärkten vorgegeben ist, können im Ausmaß der Kosteneinsparungen Kapital- und Arbeitskosten und damit der heimische Produzentenpreis für das handelbare Endprodukt auf das Weltmarktniveau ansteigen. Der höhere Produzentenpreis ist ein Ausdruck höherer Faktorproduktivität und Wettbewerbsfähigkeit durch Beseitigung der MWST-Verzerrung in der Wertschöpfungskette. Diese Produktivitätssteigerung macht mehr Beschäftigung und Investitionen lohnend. Im Vergleich zum Basisszenario der passiven Konsolidierung verhindert die Reform zunächst einen Beschäftigungsrückgang. Die verbesserten Investitionsanreize lösen mehr Kapitalakkumulation aus. Im Laufe der Zeit entstehen daher ansehnliche Beschäftigungsgewinne, die zusammen mit den ausgelösten Investitionen das BIP langsam, aber stetig anwachsen lassen, bis das langfristige Plus von 2% wie in Tabelle 1, Spalte VAT, erreicht ist. Die höhere Arbeitsproduktivität ermöglicht insbesondere auch einen Anstieg der Bruttolöhne, die mit Einführung der Reform um etwa 2% wachsen und danach im Zuge der Kapitalakkumulation weiter zulegen. Zwar steigen wegen der Anhebung der begünstigten Sätze auf den Normalsatz die Konsumentenpreise, aber dieser Anstieg wird durch die Lohnsteigerungen mehr als wettgemacht. Die MWST-Reform ist allerdings kein Befreiungsschlag für das Budget. Die Gewährung des Vorsteuerabzugs, wo vorher bei unechten Befreiungen keiner war, kostet Einnahmen. Dem stehen die deutlichen Mehreinnahmen aus

der Anhebung der begünstigten Sätze auf das Normalsteuersatz gegenüber. Netto können die Regelsteuersätze nur sehr geringfügig abgesenkt werden.

KÖST-Reform (ACE): Die Reform sieht die Einführung eines Zinsabzugs für Eigenkapital und damit die Gleichstellung mit Fremdkapital vor. Im Gegenzug werden existierende Investitionsbegünstigungen gestrichen, da nun alle Finanzierungskosten, und damit die gesamten Investitionskosten, steuerlich abzugsfähig sind. Dennoch bleibt ein deutlicher Nettoeffekt übrig. Dabei wird die Abzugsfähigkeit der Eigenkapitalzinsen auf neue Investitionen beschränkt. Die Beseitigung der Grenzsteuerbelastung löst kräftiges, investitionsgetriebenes Wachstum aus. Mit zunehmender Kapitalintensität steigen die Bruttolöhne und geringfügig auch die Beschäftigung weiter an. Der kumulative BIP-Zuwachs verdoppelt sich im Vergleich zur MWST-Reform. Die KÖST-Reform ist fiskalisch kostspielig, allerdings erst mit Verzögerung. Die Begrenzung auf neue Investitionen verhindert starke Mitnahmeeffekte. Zunächst ist noch kein abzugsfähiges Eigenkapital vorhanden, da nur neu gebildetes Eigenkapital zum Abzug zugelassen ist. Die Budgetkosten schlagen also erst dann voll zu Buche, wenn das existierende Eigenkapital vollständig durch neu gebildetes ersetzt ist. Daher fallen im letzten Fenster von Abbildung 7 die Regelsteuersätze zunächst niedriger als im MWST-Szenario aus, später sind jedoch höhere Steuersätze notwendig, weil etwa ein Viertel des KÖST-Steueraufkommens verloren geht. Dieses Muster zeigt, wie die Begrenzung des Abzugs auf neue Investitionen die Aufkommensverluste in die Zukunft verschiebt, wenn sie leichter aus der Wachstumsdividende finanziert werden können.

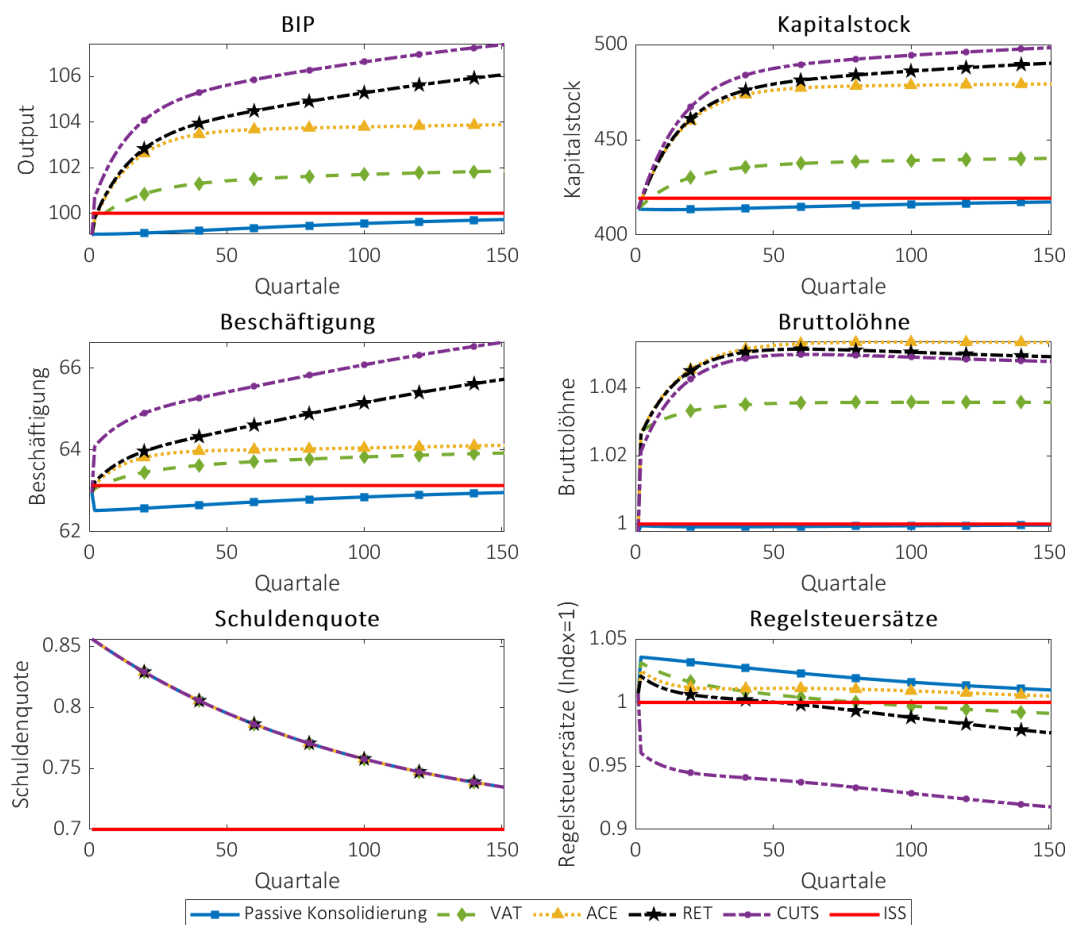


Abbildung 7: Übergangseffekte der Reformszenarien. Szenarien sind kumulativ zu verstehen, d.h. z.B. das Szenario RET enthält auch die Reformen aus VAT und ACE.

Höheres Ruhestandsalter (RET): Eine Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters um 1 Jahr und 3 Monate entspricht einer mechanischen Ausweitung des Arbeitsangebots um drei Prozent. Die Zahl der Pensionisten nimmt im Gleichschritt ab. Die Erhöhung kann nur sehr langsam laufen, um die bereits gegebenen Pensionsversprechen an die aktive Bevölkerung, besonders an die älteren aktiven Arbeitnehmer zu schützen. Wie bei allen demographischen Verschiebungen dauern daher die Anpassungsvorgänge überaus lange. Abbildung 7 veranschaulicht die Entwicklung anhand der schwarz gestrichelten, mit Sternen gekennzeichneten Linien. Die differenziellen Effekte ergeben sich aus dem Vergleich mit den gelben Linien mit Dreiecken. Es kommt zu einer langsamen, aber im Laufe der Zeit sehr kräftigen Ausdehnung des Arbeitsangebots, die nach vier Dekaden immer noch nicht abgeschlossen ist. Erst sehr langfristig nähern sich die Zeitreihen den Werten in Tabelle 1 an. Aufgrund des trägen Rückgangs der Alterslastquote (Verhältnis Pensionisten zu Aktiven) sind die Budgeteinsparungen und damit die mögliche Absenkung der Regelsteuersätze in der Anfangsphase gering, werden dann aber immer mächtiger. Zusammen mit der mechanischen Ausweitung des Arbeitsangebot und der zunehmend besseren Leistungsanreize aufgrund fallender Steuersätze kommt es zu einer langsameren, aber zunehmend kräftigeren Belegung der Wirtschaft. Der Kapitalstock nimmt weitgehend parallel zum Arbeitsangebot zu, aber verhältnismäßig etwas weniger stark. Das vom Arbeitsangebot getriebene Wachstum führt zu einer leicht arbeitsintensiveren Produktion, so dass die Bruttolöhne im Vergleich zu den Steuerreformenszenarien etwas weniger stark zunehmen, aber immer noch kräftig positiv ausfallen. Bei den Nettolöhnen sieht das Bild wegen des Rückgangs der Steuer- und Beitragsbelastung noch etwas besser aus. Alles in allem gelingt es, die Konsolidierung der Covid-Schulden mit einer anhaltenden Belegung der Wirtschaftsentwicklung zu verbinden. So nimmt das BIP langfristig um etwa 4.7% zu, und im Vergleich zum Status-Quo Trend um etwa 8.8% (Tabelle 1). Allerdings gelingt das Herauswachsen aus den Schulden nur mittel- bis längerfristig. In der ersten Phase ist nach wie vor eine leistungsfeindliche Anhebung der Regelsteuersätze notwendig, um mit höheren Budgetüberschüssen den Rückgang der Schuldenquote einzuleiten.

Einsparungen im Staat (CUTS): Das Szenario CUTS kann eine sofortige Budgetverbesserung erzielen und bereits in der Anfangsphase eine Absenkung der Grenzsteuersätze ermöglichen, um die kurzfristige Entwicklung mit Vorteilen für die jetzt lebenden Generationen zu verbessern. Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage in der Lohn- und Einkommensteuer durch Streichung von Steuervergünstigungen steigert die Ergiebigkeit. Das Mehraufkommen wird mit einer Absenkung der Grenzsteuersätze zurückgegeben. Es verbleiben bessere Leistungsanreize und ein günstigeres Wachstumsklima. Einsparungen bei den staatlichen Konsumausgaben von einem halben Prozentpunkt des BIPs erlauben ebenfalls eine rasche Absenkung aller Steuersätze. Dabei ist wichtig, dass diese Einsparungen - wie in der Modellannahme - durch Effizienzverbesserungen in der Verwaltung (Digitalisierung, e-government, verbesserte Behördenorganisation, Entbürokratisierung) erfolgen, und nicht mit einer Kürzung produktiver, wachstumsrelevanter Staatsleistungen (Grundlagenforschung, Bildung, Rechtssicherheit etc.). In Abbildung 7 zeigt, wie in diesem Szenario die Grenzsteuerbelastung für alle großen Steuern bereits von Beginn an sinkt und damit zu einer deutlichen Belegung schon in der ersten Phase führt. So können bereits die heute lebenden Generationen an den Vorteilen einer reformorientierten Konsolidierung stärker teilhaben.

Schnellere Konsolidierung: Die Szenarien einer reformorientierten Strategie der Budgetkonsolidierung in diesem Abschnitt zeigen, dass ein Kalkül des Herauswachsens anstatt des Heraussparens aus den Covid-Schulden möglich erscheint. Dabei wurde allerdings unterstellt, dass die Konsolidierung überaus langsam umgesetzt wird, so dass sie selbst nach vier Dekaden immer noch nicht abgeschlossen ist. Auf diesem Weg kann die Belastung heutiger Generationen begrenzt und stärker auf spätere Generationen verschoben werden. Kann eine reformorientierte Strategie des Herauswachsens auch mit einer rascheren Konsolidierung gelingen?

Die bisherigen Szenarien nehmen an, dass der Staat die Schulden pro Quartal um 1% der Differenz zwischen der aktuellen und der Ziel-Schuldenquote abbaut. Damit beträgt die Halbwertszeit des Schuldenabbaus ca. 17 Jahre. Solange dauert es, bis die Hälfte des Wegs zum Erreichen der Schuldenquote von etwa 70% des BIPs vor der Covid-Krise geschafft ist. Nach weiteren 17 Jahren wären $\frac{3}{4}$ der Konsolidierung erledigt. Abbildung 8 zeigt die Folgen einer rascheren Konsolidierung,

die pro Quartal 3.4 Prozent der Differenz aus tatsächlicher und angepeilter Schuldenquote bewältigt. Die grünen Linien mit Rhomben wiederholen die Entwicklung bei langsamer Konsolidierung wie in Abbildung 7. Die gelb gepunkteten Linien mit Dreiecken stellen die Auswirkungen bei rascherer Konsolidierung dar. Damit ist der Schuldenabbau nach etwa 25 Jahren oder 100 Quartalen praktisch erledigt.

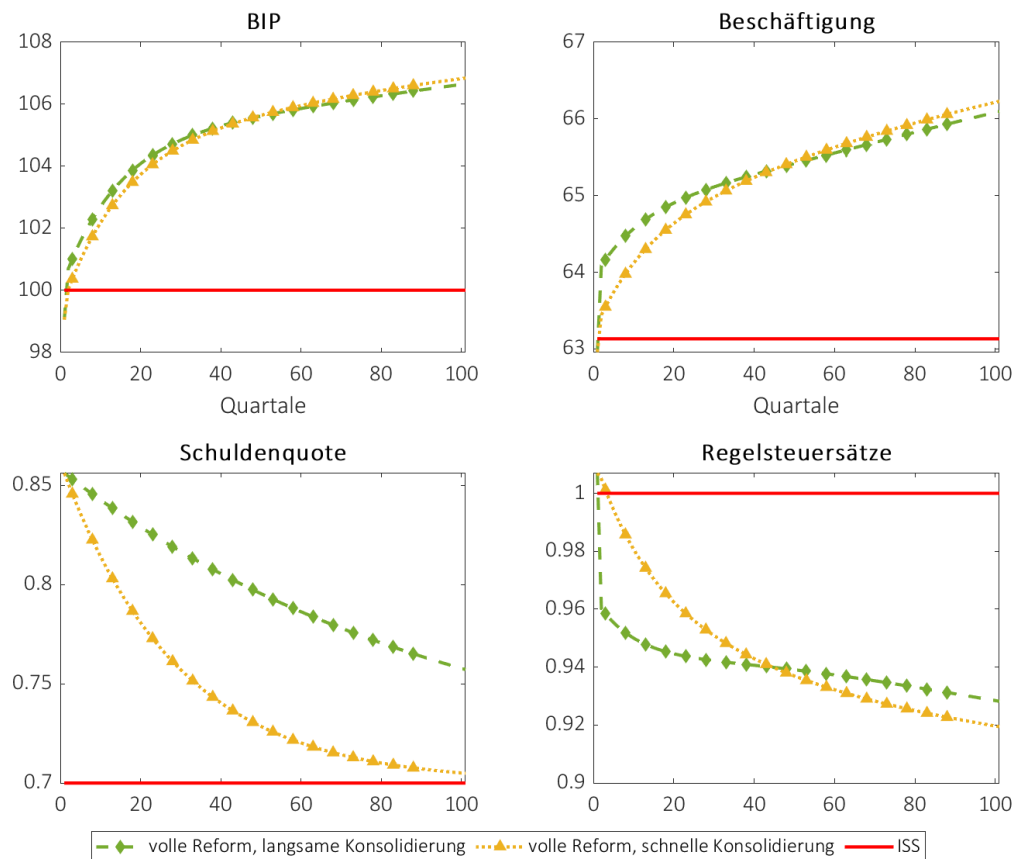


Abbildung 8: Schnelle und langsame Konsolidierung

Eine schnellere Konsolidierung erfordert in der Anfangsphase wesentlich höhere Überschüsse, um den Schuldenabbau einzuleiten. Klarerweise ist die Belastung für heutige Generationen in der Anfangsphase deutlich grösser. Das zeigt sich daran, dass nun eine Absenkung der Steuersätze beim Start des Programms nicht mehr möglich ist und diese zu Beginn sogar leicht ansteigen müssen. Danach können sie mit dem rascheren Konsolidierungsfortschritt auch rascher fallen. Was anfangs ein Nachteil ist, kehrt sich nach etwas mehr als 40 Quartalen oder 10 Jahren in einen Vorteil um. Nachdem nun ein wesentlich größerer Teil der Covid-Schulden schon zurückgezahlt sind, können die Steuersätze erstmals niedriger sein und sinken dann weiter rasch ab. Eine schnellere Konsolidierung bremst daher wegen der höheren notwendigen Steuerbelastung das Wachstum in der ersten Phase und akzentuiert es in der zweiten Phase nach dem Wendepunkt bei etwas mehr als 10 Jahren. Das zeigt sich deutlich an geringeren Zuwächsen von BIP und Beschäftigung in den ersten beiden Fenstern von Abbildung 8, während die Wirtschaft nach dem Wendepunkt stärker zulegen kann. Damit stellen sich auch die langfristigen Vorteile der reformorientierten Konsolidierung deutlich früher ein.

Zusammenfassend bedeuten die Ergebnisse, dass die Entscheidung über die Geschwindigkeit der Konsolidierung eine Abwägung darüber ist, ob die Politik die Lasten eher den heutigen und

in naher Zukunft lebenden Generationen oder den in fernerer Zukunft eintretenden Jahrgängen aufbürden will. Bei schnellerer Konsolidierung wird es schwieriger, die Steuersätze schon von Beginn weg zu drücken. Wenn dies sicher gelingen soll, müsste die Politik das Szenario CUTS, also die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen und die Einsparungen bei nicht investiven staatlichen Leistungsausgaben, wesentlich ehrgeiziger angehen. Diese Einsparungen bestimmen die Chancen für eine sofortige Senkung leistungsfeindlicher Grenzsteuersätze.

4 Schlussfolgerungen

Eine der zentralen Aufgaben der Staatsschuld ist es, die einmaligen Kosten von großen Krisen über die Zeit zu strecken, damit sie tragbar bleiben. In der Krise springt die Staatsschuld sprunghaft an. Nachher ist sie wieder langsam abzubauen, um den fiskalischen Spielraum für die nächste Krise wieder herzustellen. Die Konsolidierung der Covid-Schuld hat Konsequenzen für die Verteilung zwischen den Generationen. Sie ist notwendig, um den finanzpolitischen Spielraum für die nachfolgenden Generationen zu erhalten. Sie fordert jedoch die heute und in naher Zukunft lebenden Generationen heraus, die eine höhere Steuerbelastung oder Einschränkungen bei den Staatsleistungen akzeptieren müssen, um den Abbau der Staatsschuld einzuleiten.

Wie kann die Belastung der gegenwärtigen Generationen reduziert werden? Leitgedanke der vorgestellten Strategie ist es, mit wachstumsorientierten Reformen aus den Schulden ‚heraus zu wachsen‘ anstatt sich ‚heraus zu sparen‘. Wenn es gelingt, den Bestand der Schulden nicht weiter ansteigen zu lassen, reduziert sich die Schuldenquote ganz automatisch mit stärkerem Wachstum. Dann kann die Staatsschuld aus der Reformdividende konsolidiert werden, ohne staatliche Leistungen einzuschränken oder die Steuersätze zu erhöhen.

Die Covid-Schulden machen etwa 15% des BIPs aus. Kann eine reformorientierte Strategie der Budgetkonsolidierung gelingen, ohne die Steuersätze anheben und Leistungen kürzen zu müssen? Ein möglicher Weg ist folgender: (i) Eine MWST-Reform macht die MWST wachstumsfreundlicher und ergiebiger. (ii) Eine KÖST-Reform gibt mit der Einführung von Steuerabzügen für Eigenkapitalzinsen einen kräftigen Wachstumsimpuls. Die Beschränkung der Abzüge auf neues Eigenkapital schiebt wie bei einer nachgelagerten Besteuerung die Einnahmehäufungen in die Zukunft. (iii) Eine Pensionsreform sorgt für einen Aufschub des effektiven Ruhestandsalters, der langsam, aber nachhaltig und stark die öffentlichen Finanzen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite verbessert. Die Zunahme des Arbeitsangebots löst kräftiges Wachstum aus. (iv) Die Streichung von Steuerbegünstigungen in der Einkommensteuer und selektiven Einsparungen bei den öffentlichen Sachausgaben können einen raschen Beitrag zur Konsolidierung leisten.¹³

Die Modellsimulationen ergeben, dass mit diesen grundlegenden Reformen das BIP langfristig um beinahe 10 Prozent höher ausfallen könnte als nach dem derzeitigen Trendwachstum. Die Steuerquote würde um 6 Prozentpunkte des BIPs fallen. Die Herausforderung liegt darin, den Schuldenabbau einzuleiten, ohne die heutigen Generationen über Gebühr zu belasten. Das erfordert eine Streckung des Schuldenabbaus über einen langen Zeitraum. Zwar sind mit einem Anstieg des Ruhestandsalters über das ganze Leben länger Steuern zu zahlen, und die Dauer des Pensionsbezugs fällt kürzer aus. Bei einer breiteren Bemessungsgrundlage sind die Steuern ergiebiger und die Durchschnittsbelastung höher. Aber zu keinem Zeitpunkt ist es notwendig, die Sozialausgaben pro Kopf zu kürzen oder die leistungsfeindlichen Regelsteuersätze anzuheben, auch nicht kurzfristig. Eine reformorientierte Strategie der Budgetkonsolidierung scheint machbar.

¹³ Grüne Steuern wirken als zusätzlicher Kostenfaktor wachstumshemmend und sind im Szenario nicht enthalten. Sie sind nicht für Budgetkonsolidierung gedacht, sondern müssen sich mit ihrem Beitrag zu den Klimazielen rechtfertigen. Für eine solche Analyse ist das *WPZ Klimamodell* in Entwicklung, welches den Beitrag von grünen Lenkungssteuern, CO₂-Preisen und von umweltorientierter F&E-Politik zu den Klimazielen und deren Folgen für Wachstum, Umweltqualität und nationale Wohlfahrt quantifizieren kann.

5 Literatur

- Farhi, Emmanuel, Gita Gopinath und Oleg Itskhoki (2014), Fiscal Devaluation, *Review of Economic Studies* 81, 725-760.
- Fiskalrat (2021), *Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2020-2025*. URL: www.fiskalrat.at/dam/jcr:59aaecbe-3044-4e3a-826c-0a8326adc7e9/FISK-Bericht.pdf
- Keuschnigg, Christian (2021), *Consolidating the Covid Debt: A DSGE Model*, Technical Model Documentation.
- Keuschnigg, Christian, Julian Johs und Jacob Stevens (2021), *Consolidating the Covid Debt*, Working Paper CEPR 16846 und CESifo 9497.
- IfW und WPZ (2021), *Konsolidierung nach der Corona-Krise – Orientierungen für die Finanzpolitik*, Studie im Auftrag des BMF, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, und WPZ Research, Wien.
- Mirrlees, James, Tim Besley, Richard Blundell, Stephen Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Garetz Myles, und James Poterba (2011), *Tax by Design*, Oxford University Press.
- Rechnungshof (2013), *Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht*. Bericht. URL: www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Transparenz_Beguenstigungen_im_Einkommensteuerrecht.pdf.

Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf www.wpz-fgn.com über unsere Aktivitäten, folgen Sie uns auf www.twitter.com/WPZ_FGN und kontaktieren Sie uns unter office@wpz-fgn.com.

Wirtschaftspolitisches Zentrum | www.wpz-fgn.com | office@wpz-fgn.com
