

Wiegard, Wolfgang; Fuest, Winfried

**Article**

## Wie sollte das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform gegenfinanziert werden?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Wiegard, Wolfgang; Fuest, Winfried (2003) : Wie sollte das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform gegenfinanziert werden?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 56, Iss. 14, pp. 3-7

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163931>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Wie sollte das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform gegenfinanziert werden?

Durch das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform auf das Jahr 2004 entstehen Steuerausfälle bei Bund, Ländern und Gemeinden in Höhe von 15,6 Mrd. €. Wie sollten diese finanziert werden?

### »Steuern-runter-Orden« für das Vorziehen der Steuerreform?

Wenn das kein Erfolg für den Bundeskanzler ist: Die BILD-Zeitung lobt die Bundesregierung und tadelt die Opposition. Für den in Neuhardenberg gefassten Beschluss, die dritte Stufe der Einkommensteuerreform von 2005 auf 2004 vorzuziehen, verlieh die BILD-Zeitung dem Bundeskanzler den von ihr geschaffenen »Steuern-runter-Orden« – sozusagen als Höhepunkt und wichtigen Etappensieg der über Wochen unter dem Motto »Steuern runter« betriebenen Steuersenkungskampagne. Demgegenüber gab und gibt es ungewohnt kritische Schlagzeilen für die CDU/CSU-Opposition, nachdem sich diese anfangs ablehnend zum Vorziehen der Steuerreform geäußert hatte. Unter der Überschrift »Frau Merkel unterschreiben Sie hier« präsentierte Deutschlands neues Steuerfachblatt eine vorformulierte Erklärung, in der die CDU-Parteivorsitzende ultimativ zu einer nachhaltigen Unterstützung der rot-grünen Steuersenkungen aufgefordert wurde. Offensichtlich hat das seine Wirkung nicht verfehlt. Denn nur zwei Tage später bekamen endlich auch Frau Merkel und Herr Stoiber den ehrenvollen »Steuern-runter-Orden« der BILD-Zeitung verliehen. Sie kompletieren damit die Liste der Ordensträger, die neben dem Bundeskanzler und dem Wirtschaftsminister auch Ministerpräsidenten, die Vorsitzenden von CDU und FDP und andere Politiker endgültig als Steuerexperten ausweist. Auch die ökonomischen Auswirkungen eines Vorziehens der Steuerreform wurden von der BILD-Zeitung sorgfältig recherchiert und berechnet: In einem Kommentar arbeitete der bekannte Wirtschaftsjournalist Paul C. Martin am 20. Juni 2003 heraus, dass dadurch noch vor dem 1. Januar 2004 »das Wachstum in die Höhe schießt: und bei dann 4% Wachstum 2 Mill. neue Jobs geschaffen würden. Da konnte eine

schnelle Reaktion der Bundesregierung nicht ausbleiben, die von besagtem Blatt mit »Deutschland lacht! Es ist vollbracht!« gefeiert wurde. Angesichts derartiger Erfolge ist die Fortsetzung des Kampfs für niedrige Steuern nur konsequent. »Jetzt auch weg mit höherer Tabaksteuer«, titelte die BILD-Zeitung am 18. Juli 2003. Die Reaktion der Bundesregierung steht bislang noch aus.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Es ist richtig, dass die Steuerbelastung, und zwar sowohl auf den Faktor Kapital als auch auf den Faktor Arbeit, gesenkt werden muss, um die Attraktivität des Standorts Deutschland zu erhöhen. Zwar hatte das BMF in einer Pressemitteilung von 20. Januar 2003 unter Bezug auf Berechnungen der OECD darauf hingewiesen, dass Deutschland im Jahre 2001 die niedrigste Steuerquote in Europa aufwies und bei der Steuer- und Abgabenlast zusammengenommen im internationalen Mittelfeld lag. Für die Investitions- und Arbeitseinsatzentscheidungen kommt es jedoch nicht auf die gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenquote an, sondern auf die effektiven durchschnittlichen und marginalen Steuer- und Abgabensätze. Und bei diesen Kennziffern nimmt Deutschland nach wie vor einen Spitzenplatz in Europa ein. Darauf hat vor allem das ZEW wiederholt und speziell in einer Stellungnahme zur genannten BMF-Presseerklärung hingewiesen.<sup>1</sup> Dabei ist anzuerkennen, dass in den letzten Jahren durchaus erhebliche Steuersatzsenkungen beschlossen wurden. So werden nach Inkrafttreten der zweiten und dritten Stufe der Einkommensteuerreform der Spitzensteuersatz um 11 und der Ein-



Wolfgang Wiegard\*

\* Prof. Dr. Wolfgang Wiegard ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre an der Universität Regensburg und Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

<sup>1</sup> Unternehmensbesteuerung in Deutschland: Steueroase oder Hochsteuerland? ZEW-Stellungnahme vom 23. Januar 2003.

gangssteuersatz um 10,9 Prozentpunkte niedriger sein als im Jahr 1998. Auch im Bereich der Körperschaftsteuer kam es zu einer Senkung des Steuersatzes, verbunden mit einem Systemwechsel vom Anrechnungs- zum Halbeinkünfteverfahren. Zwar standen dem Steuererhöhungen bei einigen indirekten Steuern gegenüber, aber auch eine Umschichtung weg von den direkten hin zu den indirekten Steuern verspricht tendenziell Effizienzgewinne. Jetzt kommt es darauf an, dass die Steuersätze nach der dritten Stufe der Einkommensteuerreform konsequent und mittelfristig weiter reduziert werden. Diese Forderung dürfte weitgehend unstrittig sein. Aus ihr folgt aber noch nicht, dass auch das Vorziehen der dritten Stufe der Einkommensteuerreform eine sinnvolle Maßnahme darstellt.

Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den aktuellen Planungen der Bundesregierung, die Steuerreform um ein Jahr vorzuziehen, sollte von der Frage nach der Zielsetzung bzw. den erwarteten Effekten dieser Maßnahme ausgehen. In einer Presseerklärung des BMF vom 30. Juni 2003 wird auf die Notwendigkeit eines konjunkturpolitischen Signals verwiesen, das – in Ergänzung zu den strukturellen Reformen der Agenda 2010 – »den Bürgerinnen und Bürgern mehr Geld in die Taschen gibt und den Konsum und Wachstum fördert«. Wenn ein konjunktureller Impuls über eine Nachfragestimulierung erreicht werden soll, ist es in der Tat angebracht, die mit dem Vorziehen der Steuerreform gegenüber der ursprünglichen Finanzplanung einhergehenden Steuerausfälle von etwas über 15 Mrd. € über eine höhere staatliche Neuverschuldung und über Privatisierungserlöse auszugleichen. Genau dies ist ja für den Bundeshaushalt 2004 mit einer zusätzlichen Neuverschuldung von 5 Mrd. € und Privatisierungserlösen von etwa 2 Mrd. € geplant. Der Ausgleich der Steuerausfälle bei den Bundesländern und Gemeinden ist zurzeit noch ungeklärt. Das BMF weist darauf hin, dass Länder und Kommunen durch das unabhängig vom Vorziehen der dritten Steuerreformstufe im Bundeshaushaltsplan vorgesehene Konsolidierungskonzept im Jahr 2004 auf der Einnahmen- und Ausgabenseite mit insgesamt fast 9 Mrd. € entlastet werden, was die durch das Vorziehen der Steuerreform ausgelösten Belastungen übersteige. Allerdings ist fraglich, ob und inwieweit der Bundesrat den geplanten Konsolidierungsmaßnahmen (Kürzungen bei der Eigenheimzulage, der Pendlerpauschale etc) zustimmen wird.

Ein Ausgleich der Steuerausfälle durch höhere Neuverschuldung wird also einen konjunkturellen Impuls auslösen – aber dieser Impuls wird gering sein. Presseberichten zufolge erwartet Minister Clement vom Vorziehen der Steuerreform eine um einen ganzen Prozentpunkt höhere Zuwachsrates des realen Bruttoinlandsprodukts in 2004. Ein solcher Optimismus ist in keiner Weise nachvollziehbar. Selbst der vom Bundesfinanzminister erhoffte Anstieg der BIP-Zuwachsrates um einen halben Prozentpunkt dürfte noch zu hoch gegriffen sein. Die empirische Literatur liefert zwar

kein ganz einheitliches Bild. Aber man kann davon ausgehen, dass kreditfinanzierte diskretionäre Steuersenkungsprogramme in der Größenordnung von 1% des BIP einen kurzfristigen Anstieg des BIP um 0,2 bis 0,5 Prozentpunkte bewirken. Da die Steuersenkung bei Vorziehen der Steuerreform und vor allem ihr kreditfinanzierter Teil niedriger ausfällt, ist auch der konjunkturelle Impuls entsprechend geringer. Selbst das DIW, das kreditfinanzierte Steuersenkungen ja vehement befürwortet, geht davon aus, dass realistischere »mit dem Vorziehen der nächsten Stufe der Steuerreform noch kein Aufschwung initiiert werden kann«.<sup>2</sup>

Einem leichten konjunkturstimulierenden Effekt, der ja positiv zu bewerten ist, stehen andererseits aber negative Effekte gegenüber. Dazu gehören einmal ein erneuter Verstoß gegen die Defizitbegrenzung des EG-Vertrages bzw. des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, zum anderen aber auch eine mögliche Verletzung des Artikel 115 Grundgesetz. Zwar geht die Bundesregierung davon aus, dass anders als in den Jahren 2002 und 2003 die Defizitobergrenze von 3% des BIP im Jahr 2004 eingehalten werden kann. Sie weist allerdings einschränkend darauf hin, dass dazu die von ihr gesetzten Wachstumsannahmen für das BIP von  $\frac{3}{4}$ % im laufenden und 2% im nächsten Jahr eintreten müssen. Davon kann aber gerade nicht ausgegangen werden. In diesem Jahr wird die Zuwachsrates des realen BIP die des letzten Jahres von 0,2% nicht überschreiten, und ein 2%-iges Wachstum im nächsten Jahr erscheint aus heutiger Sicht allzu optimistisch. Also wird der Referenzwert für die Defizitquote 2004 zum dritten Mal in Folge überschritten werden. Für die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik wäre dies fatal. Man kann durchaus der Meinung sein, dass das Regelwerk des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf den Prüfstand gehört. Allerdings sollte der Pakt nicht gerade dann revidiert oder gar außer Kraft gesetzt werden, wenn er sich bewähren muss. Dann würde er in Zukunft nicht mehr ernst genommen. Es ist wie mit der Abseitsregel im Fußball. Auch über deren Sinn lässt sich ja durchaus streiten. Aber man sollte sie nicht ausgerechnet dann suspendieren oder vorübergehend außer Kraft setzen, wenn gerade eine Abseitstor gefallen ist.

Die staatlichen Defizite würden aber nicht nur gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt verstoßen; ebenfalls zum dritten Mal in Folge könnte sowohl auf Bundes- als auch Länderebene die jeweilige Neuverschuldung die in den Haushaltsplänen veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschreiten und damit die Defizitbegrenzung des Artikel 115 Grundgesetz bzw. vergleichbarer Bestimmungen in den Länderverfassungen verletzen. Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts wäre dies zwar zulässig. Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1989 muss die Bundesregierung dann aber begründen, warum die erhöhte Neuverschuldung zur

<sup>2</sup> DIW-Wochenbericht Nr. 27-28/2003, S. 457.

Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet sein soll. Das dürfte zumindest dann nicht ganz einfach sein, wenn die Fehlentwicklungen in Deutschland in einer zu hohen strukturellen Arbeitslosigkeit sowie in einer strukturellen Wachstumsschwäche gesehen werden. Dann müsste man zur Abhilfe die staatliche Verschuldung reduzieren, nicht aber sie erhöhen. Nur bei einer drohenden Rezession könnte eine höhere Neuverschuldung gerechtfertigt werden. Aber davon kann bei einer von der Bundesregierung erwarteten Zuwachsrate des BIP von 2% ja wohl kaum gesprochen werden. Der Bezug auf die Ausnahmeklausel des Artikel 115 dürfte damit auf wackligen Füßen stehen. Man muss also abwägen zwischen einem leichten konjunkturellen Impuls als Folge eines über höhere Kreditaufnahme finanzierten Vorziehens der Steuerreform und drohenden Vertrauensverlusten in die Finanzpolitik. Meines Erachtens dominieren die negativen mögliche positive Effekte.

Alternativ hätten die zu erwartenden Steuerausfälle durch eine (weitere) Kürzung staatlicher Ausgaben sowie einen stärkeren Abbau von Steuervergünstigungen ausgeglichen werden können. Der erhoffte konjunkturelle Impuls würde dann zwar nicht eintreten; gleichwohl wäre dies aus einer ganzen Reihe von Gründen sinnvoll. Die Staatsquote ist in Deutschland zu hoch und muss zurückgeführt werden. Und von einer Senkung der Steuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sind tendenziell, wenn auch nicht zwangsläufig, Effizienzgewinne zu erwarten. Allerdings darf bezweifelt werden, dass ein umfassender Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen so kurzfristig überhaupt möglich ist. Schließlich ist die Bundesregierung schon mit dem Steuervergünstigungsabbaugesetz gescheitert, in dem ja einige durchaus vernünftige Maßnahmen enthalten waren.

Wie dem auch sei: Die Bundesregierung hat das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform beschlossen. Jetzt wäre es ganz schlecht, wenn es nicht dazu kommen würde; das ständige Hin und Her in der Steuerpolitik muss endlich ein Ende haben. Über das Finanzierungskonzept muss noch Einigkeit mit der Opposition hergestellt werden. Angesichts der unklaren und zum Teil widersprüchlichen Äußerungen führender Oppositionspolitiker dürfte das keine leichte Aufgabe werden. Überdies lässt der parteiübergreifend erzielte Kompromiss bei der Gesundheitsreform vermuten, dass es wiederum zu einer Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner kommt. Deshalb wäre es auch falsch, auf eine »Große Koalition« in Sachfragen zu setzen. Viel wichtiger ist es, endlich effizientere Entscheidungsstrukturen in unserem Föderalstaat zu schaffen. Nur wenn wir aus der durch den kooperativen Föderalismus bedingten »Politikverflechtungsfalle« herausfinden, verbessern sich die Chancen für die Durchsetzung grundlegender Reformen.



Winfried Fuest\*

## Finanzierung der Steuerreform: Deficit without spending – ein untaugliches Instrument

### Dissens in der Finanzierungsfrage

Anders als im Bereich der Politik, wo man sich nach langwierigen Diskussionen über und auch innerhalb der Parteigrenzen nun nahezu einstimmig für ein Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform auf das Jahr 2004 votiert, besteht in der Wissenschaft und damit auch unter den Forschungsinstituten allenfalls Einigkeit darin, dass es ökonomisch und konjunkturpolitisch sinnvoll ist, diesen Entlastungsschritt von 2005 auf 2004 zu verlegen. Unübersehbarer Dissens hingegen herrscht in der Frage, wie denn die durch diesen Vorzieheffekt zunächst in 2004 entstehenden Steuerausfälle bei Bund, Ländern und Gemeinden in Höhe von 15,6 Mrd. € zu finanzieren sind. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) plädiert dafür, dass diese Summe ausschließlich über eine entsprechend höhere Neuverschuldung zu finanzieren sei, weil andernfalls kein ausreichender positiver Impuls für das gesamtwirtschaftliche Wachstum erzielt würde. »Dabei müsse die Regierung hinnehmen, die Defizitgrenzen des Maastrichter Vertrages erneut zu verletzen, weil der Stabilitätspakt in seiner bisherigen Form tot sei« (in: Tagesschau online vom 01.07.2003).

### Diskussion der Finanzierungsalternativen

Eine derartige apodiktische Argumentation kann schon deshalb nicht unwidersprochen bleiben, weil sie die möglichen Finanzierungsalternativen und deren finanzpolitische Implikationen für das Vorziehen der Steuerreform nicht oder allenfalls in der kurzfristigen Perspektive für 2004 berück-

\* Prof. Dr. Winfried Fuest ist Leiter des Referats Öffentliche Haushalte, Finanz- und Steuerpolitik, am Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

sichtigt. Die von anderer Seite und auch vom IW vorgeschlagenen und in ihren Wirkungen positiver befundenen Finanzierungsalternativen als die vom DIW vorgeschlagene Deficit-without-spending-Strategie lauten:

1. Mobilisierung von Privatisierungserlösen,
2. Kürzung der Subventionen und
3. Verringerung der Staatsquote, primär bei konsumtiven öffentlichen Ausgaben, wie z.B. Personalausgaben.

Welche Gründe sprechen nun für diese policy-mix-Strategie oder zunächst zugespitzt gefragt, warum ist der Finanzierungsweg einer ausschließlichen Kapitalmarktfinanzierung und damit einer zusätzlichen Expansion der Staatsverschuldung zur Finanzierung von Steuersenkungen der falsche Weg? Ein Blick in die einschlägige finanzwissenschaftliche Literatur und auch der empirische Befund geben hierzu Auskunft. Bereits im Jahre 1996 gelangt eine Studie des BMF zu dem Ergebnis, dass in offenen Volkswirtschaften der Einsatz der Staatsverschuldung ein untaugliches Instrument zur Konjunkturstabilisierung sei. Die Verfasser begründen dabei ihr Verdikt, indem sie auf eine Vielzahl von theoretischen Unzulänglichkeiten einer derartigen keynesianischen Konjunkturstabilisierung hinweisen. So sei es nicht gelungen, »ein waserdichtes Analyse- und Handlungsinstrumentarium abzuleiten, auf dessen Grundlage die Konjunkturpolitik nach Umfang und Zeitpunkt richtig dosiert werden konnte« (BMF, Wissenschaftlicher Beirat, »Finanzpolitik 2000«, Schriftenreihe Heft 58, 1996, S. 41). Zudem, so die Studie, »berücksichtige die keynesianische Konjunkturpolitik zu wenig das Anpassungs- und Lernverhalten der Unternehmen und Beschäftigten. Hierauf habe bereits der Nobelpreisträger Robert Lucas hingewiesen (ebenda, S. 30). Das wohl gegenwärtig noch gewichtigere Argument für die mangelnde Tauglichkeit des Einsatzes der Staatsverschuldung zur Konjunkturstabilisierung ist, dass in offenen globalisierten Volkswirtschaften die keynesianischen Multiplikatoreffekte deutlich schwächer ausfallen dürften als in den Lehrbuch-Modellen einer geschlossenen Volkswirtschaft errechnet wird. So muss man heute erst Recht dem Fazit dieser Studie zustimmen: »Das am meisten gebrauchte und missbrauchte Argument für die öffentliche Verschuldung war und ist das der Konjunkturstabilisierung« (vgl. BMF, Wissenschaftlicher Beirat, »Finanzpolitik 2000«, Schriftenreihe Heft 58, 1996, S. 41).

Auch der wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium sowie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stehen der Defizitauseweitung aus konjunktureller Perspektive sehr skeptisch gegenüber und plädieren statt dessen für eine auf Stetigkeit sowie Verlässlichkeit ausgerichtete staatliche Konjunkturpolitik: »Unter den heutigen Voraussetzungen leistet die Finanzpolitik ihren besten Beitrag zu einer weiteren Fortsetzung der konjunkturellen Belebung, wenn sie in sich überzeugend bleibt, verlässlich auf einen weiteren Rückgang der öffentlichen De-

fizite hinwirkt, den Geldwert stabil hält und so die Voraussetzungen für dauerhaft niedrige Zinsen und Steuerentlastungen schafft. Denjenigen, die sich für eine expansive Finanzpolitik durch höhere öffentliche Defizite aussprechen, ist entgegenzuhalten, dass sie unter den heute gegebenen Umständen die prozesspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der Finanzpolitik überschätzen und deren ordnungspolitische Rolle – auch in ihrer Ausstrahlung auf die Konjunktur – unterschätzen (BMF, Wissenschaftlicher Beirat, »Aufgaben und Ziele einer neuen Finanzpolitik – Grenzen staatlicher Verschuldung«, Schriftenreihe Heft 36, 1985, S. 24).

Daher mehren sich in der neueren empirisch ausgerichteten Literatur die Stimmen, die die Haushaltskonsolidierung nicht als Wachstumsbremse, sondern als Vehikel zur Schaffung des notwendigen Handlungsspielraumes für mehr Wachstum und Beschäftigung sehen. Die empirischen Studien belegen, dass gerade diejenigen Industrieländer, wie z.B. Finnland und Schweden, die in der Dekade der neunziger Jahre ihre Staatsquote massiv gesenkt haben, durchaus Erfolge im Wirtschaftswachstum und der Beschäftigung verbuchen konnten. So gelangt beispielsweise Heitger in einer empirischen Studie für die OECD-Länder zu dem Schluss, dass von einer Senkung der Staatsquote durchaus wachstumsstimulierende Wirkungen ausgehen können und insbesondere die Verringerung der konsumtiven staatlichen Ausgaben positive Wachstumseffekte auslöst.<sup>1</sup> Das gilt umso mehr, wenn diese wie das in der Bundesrepublik der Fall ist einen relativ hohen Anteil an den gesamten öffentlichen Ausgaben besitzen.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen ist dann auch eine Reduktion der Staatsquote, die im vergangenen Jahr immerhin 48,6% des BIP betrug, eine überlegenswerte Alternative. Der Rotstift im öffentlichen Sektor sollte dabei dann primär bei den konsumtiven staatlichen Ausgaben sowie bei den Transfers angesetzt werden. Eine Reduzierung dieser Ausgabekategorien verhindert von vorneherein qualitative Konsolidierungsschäden und ist auch ordnungspolitisch der bessere Weg für mehr Wachstum und Beschäftigung. Konkret ist damit z.B. die Kürzung der Eigenheimzulage, und hier insbesondere der Kinderzulage, wie auch die Kürzung der staatlichen Pensionslasten durchaus eine geeignete Maßnahme zur Finanzierung der Steuerreform. Auch die Mobilisierung von zusätzlichen Privatisierungserlösen bietet sich als Finanzierungsquelle an. Immerhin weist allein der Beteiligungsbericht des Bundes für 2002 noch insgesamt 426 unmittelbare und mittelbare Beteiligungen auf. Die Beteiligungen repräsentieren einen Kapitalnennwert von 16,1 Mrd. €. Selbst wenn realistischerweise nicht davon ausgegangen werden kann, dass eine kurzfristige Mobilisierung dieses Beteiligungsbesitzes möglich als auch sinnvoll ist, um den Kapitalmarkt und das Kurs-

<sup>1</sup> Vgl. B. Heitger, Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer Rückführung öffentlicher Ausgaben – Eine empirische Analyse für die OECD-Länder, Kieler Studien Nr. 291, Tübingen 1998.



niveau bereits im umlaufbefindlicher Aktien zu belasten, hätte man sich stärker aus dieser Quelle bedienen können, als es gegenwärtig vom Bundesfinanzminister mit der bescheidenen Summe von 2 Mrd. € geplant ist. Auch einige Bundesländer, die sich durch das Vorziehen der Steuerreform finanziell überfordert sehen und einen derartigen Entlastungsschritt aus diesen Gründen ablehnen, sollten einmal stärker ihren Blick auf ihr umfangreiches Beteiligungs-Portefeuille richten. So zeigt beispielsweise selbst ein kurzer Blick auf den Beteiligungsbericht des Landes NRW, dass hier noch ein erhebliches Potential schlummert. Zudem stellt sich auch aus ordnungspolitischer Perspektive durchaus die Frage, warum beispielsweise das Land NRW an Wirtschaftsprüfungsgesellschaften beteiligt ist. Generell muss auch kritisch hinterfragt werden, wie es um die Zukunft der Landesbanken und Sparkassen bestellt ist. Nicht nur aus dem kurzfristigen Finanzierungskalkül, sondern auch aus grundsätzlichen allokativen Überlegungen sollte hier eine neue Grenzziehung zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor erfolgen. Aber selbst unter dem kurzfristigen Finanzierungsblickwinkel macht eine derartige Finanzierungsvariante Sinn, weil der Vorzieheffekt der Steuerreform sowohl einen kurzfristigen zudeckenden wie auch einen auf ein Jahr befristeten einmaligen zusätzlichen Finanzbedarf generiert. Eine ausschließlich kreditalimentierte Abdeckung dieses Finanzbedarfs würde hingegen eine auf Dauer angelegte zusätzliche Zinslast oder auch in die Zukunft verlagerte Steuererhöhung nach sich ziehen. Schließlich würde eine derartige Strategie mit Sicherheit zu dem erneuten Überschreiten der durch die Verfassung vorgegebenen Verschuldungsgrenzen führen. Hierbei käme es dann sogar zu einer gleich mehrfachen Verletzung der institutionellen Verschuldungsgrenzen, und zwar zunächst im Hinblick auf die nationale Verschuldungsgrenze des Art. 115 GG, wonach die Nettokreditaufnahme nicht höher als die Investitionsausgaben ausfallen dürfe. So sieht der Bundeshaushaltswurf 2004 bereits eine Nettokreditaufnahme von 30,8 Mrd. € vor und liegt mit diesem Wert um 6 Mrd. € über dem Niveau der investiven Ausgaben des Bundes. Zwar hat der Bundesfinanzminister vorsorglich bereits den Finanzierungsanteil des Bundes für das Vorziehen der Steuerreform hierbei berücksichtigt, so sind in dem Haushaltsentwurf des Bundeshaushalts 2004 wie auch mittelfristige Finanzplanung bereits 7 Mrd. € als zusätzliche Nettokreditaufnahme eingeplant, jedoch beruht die Planung teilweise auf unrealistischen Wachstumsannahmen. Gegenwärtig rechnet kein Wirtschaftsforschungsinstitut mehr mit einem realen Wachstum von 0,75% in diesem Jahr und daher gelangt der Finanzminister auch wiederum in Konflikt mit den Maastrichtkriterien. Selbst wenn man an der ökonomischen Sinnhaftigkeit dieser Verschuldungsgrenzen Zweifel anmelden kann, ist ein nochmaliges Überschreiten dieser Grenzen wohl kaum geeignet, das notwendige Vertrauen der Investoren wie auch Konsumenten in eine verlässliche und nachhaltige staatliche Finanzpolitik zu stärken. Da die hartnäckige Konjunkturschwäche nicht zuletzt auch durch diesen Vertrauensverlust zu erklären ist, bedarf dieser Aspekt einer besonderen Be-

achtung. Deutschland sollte als größte Volkswirtschaft in Europa schon deswegen trotz aller erkennbaren konjunkturellen Probleme den Stabilitätspakt nicht grundsätzlich in Frage stellen oder gar wie bereits erwähnt für tot erklären.

### Bundesfinanzminister plant »Steuersenkung 2004 auf Pump«

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen überrascht es, dass der Bundesfinanzminister nun immerhin nach aktuellem Informationsstand plant, das Vorziehen der Steuerreform auf 2004 über eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme um 5 Mrd. € zu finanzieren. Das hieße im Klartext, der vom Finanzminister in der Vergangenheit immer wieder gebrauchte Slogan »Keine Steuersenkung auf Pump« würde von ihm selbst ad absurdum geführt. Nicht zuletzt aufgrund der nun eingeplanten zusätzlichen Schuldenaufnahme zur Finanzierung der Steuersenkung mehrten sich auch bei der politischen Opposition die Stimmen, die diese Strategie ablehnen.

### Steuer- mit Strukturreform verbinden

Am allerwenigsten wäre jedoch der Konjunktur und dem Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik geholfen, wenn ein endloser Parteienstreit über Art und Umfang der »Gegenfinanzierung« das eigentliche Ziel dieser Reform konterkarieren würde und damit eine Chance für mehr Wachstum und Beschäftigung leichtfertig vergeben würde. Statt dessen sollte von Seiten der Politik parallel zur Steuerreform ein weiterführendes Konzept zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes sowie zur Reform der Sozialversicherungssysteme erarbeitet und realisiert werden. Denn neben dem Konjunkturproblem hat die Bundesrepublik wohl ein ebenso großes Strukturproblem, das über die im Rahmen der Agenda 2010 vorgesehenen Reformmaßnahmen weiterer Reformschritte bedarf, um tatsächlich wie erhofft auch ein höheres Wachstum und mehr Beschäftigung im nächsten Jahr zu erreichen.

Das IW gelangt hier zu dem Ergebnis, dass unter der Prämisse keiner weiteren Beitragssatzsteigerungen bei den Sozialversicherungen, insbesondere bei der Rentenversicherung, selbst bei Verzicht auf eine Defizitfinanzierung des Finanzierungsbedarfes durch den Vorzieheffekt in 2004 minimal 0,2% und maximal 0,5% reales zusätzliches Wachstum des BIP in 2004 erreicht werden kann. Da die Wachstumsperformance in 2004 nach den ersten Prognosen ebenfalls mager ausfallen wird, sind 0,5 Prozentpunkte ein Wachstumsimpuls, den man nicht leichtfertig verschenken sollte.

Der Beitrag ist in englischer Sprache im CESifo Internet Forum auf unserer Website [www.cesifo.de](http://www.cesifo.de) zu finden.