

Peffekoven, Rolf; Zimmermann, Klaus F.; Wohlers, Eckhardt

Article — Published Version

## Sollte die Steuerreform vorgezogen werden?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Peffekoven, Rolf; Zimmermann, Klaus F.; Wohlers, Eckhardt (2003) : Sollte die Steuerreform vorgezogen werden?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 83, Iss. 8, pp. 491-500

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42129>

### 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.*

# Sollte die Steuerreform vorgezogen werden?

*Durch ein Vorziehen der dritten Entlastungsstufe der Steuerreform 2000 will die Bundesregierung die schwache Konsum- und Investitionsnachfrage anregen und ein Zeichen für Reformfähigkeit setzen. Wie müsste die vorgezogene Steuerreform finanziert werden? Werden sich die mit ihr verbundenen Erwartungen erfüllen?*

Rolf Peffekoven

## Steuerentlastungen verlangen Ausgabenkürzungen - Warum die geplante Steuersenkung keinen Erfolg verspricht

Angesichts der schlechten konjunkturellen Lage, die durch eine schwache Konsum- und Investitionsnachfrage gekennzeichnet ist, scheint zunächst einiges für ein Vorziehen der dritten Entlastungsstufe der Steuerreform 2000 zu sprechen. Dies gilt umso mehr, als eine Verbesserung der konjunkturellen Lage über positive Auslandseinflüsse im nächsten Jahr eher unwahrscheinlich ist und die bisher einzige Stütze der Konjunktur, die Exportnachfrage, infolge der Aufwertung des Euro auch noch in Mitleidenschaft gezogen werden könnte. Es sind also durchaus Maßnahmen geboten, durch die die inländische Nachfrage angeregt werden kann.

Durch ein Vorziehen der dritten Entlastungsstufe würden nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen im Jahre 2004 die verfügbaren Einkommen um 15,6 Mrd. Euro erhöht. Das wird sicher zu zusätzlichen Ausgaben für Konsum und Investitionen führen. Der damit gesamtwirtschaftlich zu erzielende Expansionseffekt dürfte jedoch bescheiden sein: Eine Steuerentlastung in dieser Höhe entspricht etwa

0,7% des Bruttoinlandsprodukts. Berücksichtigt man, dass ein Teil der zusätzlichen verfügbaren Einkommen nicht verausgabt, sondern gespart, ein weiterer Teil für den Kauf importierter Güter und für Auslandsreisen genutzt wird, dann wird sich der Expansionseffekt beim Konsum in engen Grenzen halten. Da die Auslastung der Produktionskapazitäten derzeit gering ist, wird zusätzliche Konsumnachfrage zunächst mit den bestehenden Kapazitäten gedeckt werden können. Deshalb wird es kaum zu zusätzlichen Investitionen kommen. Alles in allem dürfte das Bruttoinlandsprodukt um höchstens 0,2% zunehmen<sup>1</sup> und nicht – wie die Bundesregierung unterstellt – um etwa 0,5%. Aber auch dieser relativ geringe Effekt ist nur dann zu erwarten, wenn die Ursache für die momentane Konsum- und Investitionsschwäche – ganz im Sinne keynesianischer Prämissen –

<sup>1</sup> Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) geht von einer Steuerentlastung in Höhe von 16,3 Mrd. Euro aus und erwartet auf dieser Basis für das Jahr 2004 eine Zunahme der Wachstumsrate um 0,3 Prozentpunkte. Vgl. DIW: Deutschland: Stagnation schürt Deflationsgefahr. DIW Berlin stellt Sommer-Grundlinien 2003/2004 vor, Pressemitteilung vom 1.7.2003, S. 2.

sen – in zu geringem verfügbarem Einkommen liegt.

### Verfehlt keynesianische Politik

Aber gerade die Gültigkeit dieser Annahme muss man – wie viele Befragungen auch belegen – bezweifeln. Die Zurückhaltung bei Konsum- und Investitionsentscheidungen dürfte im Wesentlichen auf fehlendes Vertrauen der Konsumenten und Investoren, auf Verunsicherungen über den Kurs in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, auf Zweifel an der Lösungskompetenz der Politiker für die drängenden strukturellen Probleme unserer Wirtschaft, aber auch auf die Furcht vor dem Verlust des Arbeitsplatzes zurückzuführen sein. Deutschland hat deshalb in erster Linie ein Vertrauens- und Strukturproblem und nicht so sehr ein Konjunkturproblem. Folglich ist eine keynesianische Politik, die über allgemeine Steuersenkungen zu Nachfrageausweitungen kommen will, schon vom Ansatz her verfehlt.

Wer für ein Vorziehen der dritten Entlastungsstufe der Steuerreform plädiert, fordert im Prinzip eine über die automatischen Sta-

bilisatoren (konjunkturell bedingte Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben) hinausgehende aktive Konjunkturpolitik über den Staatshaushalt. Einer solchen Politik hatte der Bundesminister der Finanzen bisher eine klare Absage erteilt. In einer Rede an der Humboldt-Universität Berlin hatte Eichel im Jahre 2000 ein Programm „Finanzpolitik für das nächste Jahrzehnt“ entworfen und dabei ausgeführt, der Staat müsse „in Zukunft auf Feinsteuerung der Konjunktur durch die Haushaltspolitik verzichten“<sup>2</sup>, weil diese nachweislich nicht wirksam sei. Dem kann man nur zustimmen. Nur wird jetzt genau das Gegenteil vorgeschlagen. Auch solche Meinungsänderungen dürften zur weiteren Verunsicherung der Bevölkerung beitragen.

#### Erneuter Vertrauensverlust

Die Erfolgsaussichten der jetzt geplanten Steuersenkungen werden noch geringer, wenn man die Art der Finanzierung berücksichtigt. Wollte man einen möglichst großen expansiven Effekt erreichen, dann müsste die Steuerentlastung über Kreditaufnahme finanziert werden, wie es nunmehr im Wesentlichen auch geplant ist. Dafür besteht im Augenblick jedoch kein Spielraum. Zusätzliche Kreditaufnahme wäre mit erneutem Vertrauensverlust der Bürger und Unternehmer verbunden. Inzwischen weiß jeder und hat es aus dem Munde des Bundesministers der Finanzen auch immer wieder gehört: Erhöhung der Verschuldung heute bedingt die Steuererhöhungen von morgen. In der schon zitierten Rede Eichels heißt es unter anderem „Steuersenkungen, mit denen wir in neue

<sup>2</sup> Hans Eichel: Finanzpolitik für das nächste Jahrzehnt, Rede an der Humboldt-Universität Berlin am 9. November 2000, Manuskript S. 7.

Staatsschulden ausweichen, sind ein Betrug an den Steuerzahlern, denn sie bedeuten nur, dass wir die Steuererhöhungen der Zukunft vorbereiten“<sup>3</sup>. Auch dem kann man nur zustimmen<sup>4</sup>. Die ohnehin starke Verunsicherung der Konsumenten und Investoren würde nur noch verstärkt, wenn jetzt erneut die Nettokreditaufnahme erhöht würde.

Hinzu kommt, dass damit für ein weiteres (nun schon drittes) Jahr die Defizitgrenze in Höhe von 3,0% überschritten würde, die der Stabi-

litäts- und Wachstumspakt vorgibt. Auch das wird weiteren Vertrauensverlust zur Folge haben. Die erneute Erhöhung der Staatsverschuldung erschwert zudem die Sicherung der Geldwertstabilität und nimmt wegen der steigenden Zinsausgaben den öffentlichen Haushalten für die Zukunft den finanzpolitischen Spielraum. Gerade die hierzulande dringend gebotenen Reformen auf dem Arbeitsmarkt, im Bildungswesen und in den Sozialversicherungen verlangen jedoch finanzpolitische Handlungsmöglichkeiten.

#### Vage Andeutungen über Ausgabenkürzungen

Wer also Steuersenkungen durchsetzen will, muss, um seriös zu bleiben, Vorschläge für Ausgabenkürzungen sogleich mitliefern. Außer vagen Andeutungen findet sich dazu in den Beschlüssen der Bundesregierung nichts. Der angestrebte Subventionsabbau wird im Jahre 2004 noch keine nennenswerten Einsparungen bringen. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre sind Ausgabenkürzungen aber auch eher unwahrscheinlich. Als der Bund nach den Terroranschlägen in den USA im Jahre 2001 ein Sicherheitsprogramm im Umfang von 1,5 Mrd. Euro beschlossen hatte, da war es

<sup>3</sup> Ebenda.

<sup>4</sup> Gustav Horn hat diese These bestritten. Es sei rational für die Bürger, das durch Steuersenkungen zufließende Geld auszugeben, solange die Steuern noch niedrig sind. Man wisse ohnehin nicht, welche Steuer in Zukunft erhöht werde, und deshalb sei auch unklar, ob der einzelne Haushalt überhaupt betroffen sei. Darauf kommt es allerdings gar nicht an. Es reicht, wenn sich in der Bevölkerung die Meinung durchsetzt, dass Steuersenkungen heute zu Steuererhöhungen morgen führen. Jede Steuererhöhung verringert das reale verfügbare Einkommen. Es ist deshalb durchaus rational, in Erwartung irgendeiner Steuererhöhung schon heute den Konsum einzuschränken. Vgl. Gustav Horn: Wenn die Taktik den Blick versperrt, in: Handelsblatt, Nr. 137 vom 21.7.2003, S. 7.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Rolf Peffekoven, 65, ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Von 1991 bis 2001 war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.*

*Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann, 51, ist Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und Direktor des Bonner Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA). Er lehrt als Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität Bonn und als Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin. Er ist Mitglied der Beratergruppe des Präsidenten der EU-Kommission.*

*Dr. Eckhardt Wohlers, 59, ist Leiter der Abteilung „Internationale Makroökonomie“ im Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA).*

angeblich nicht möglich, andere Ausgaben zu kürzen, sondern es mussten Steuern erhöht werden. Als für die Fluthilfe ein Fonds in Höhe von 7,1 Mrd. Euro zu finanzieren war, da mussten wiederum sofort Steuern erhöht werden. Jüngstes Beispiel ist die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Dafür (geschätztes Volumen etwa 4,5 Mrd. Euro) soll die Tabaksteuer erhöht werden.

All diese Steuererhöhungen wie auch die Ausweitung der Kreditaufnahme werden vom Bundesfinanzminister damit begründet, dass der Haushalt „auf Kante genäht“ sei, Ausgabenkürzungen deshalb nicht möglich seien. Die öffentlichen Haushalte in Deutschland verfügen über keinerlei Flexibilität, was in erster Linie darauf zurückzuführen ist, dass die Haushaltsplanung immer wieder von viel zu optimistischen Prognosen über die Wirtschaftsentwicklung ausgeht. So basiert die Haushaltsplanung des Bundes für das Jahr 2004 auf einer Zunahme des Bruttoinlandsprodukts von 2%, was eine eher optimistische Annahme ist<sup>5</sup>. Hinzu kommt, dass im Entwurf des Haushaltsplans Kürzungen von Ausgaben und Steuerergünstigungen (z.B. Eigenheimzulage, Pendlerpauschale) vorgesehen sind, die noch der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

### **Steigende Nettokreditaufnahme**

Ganz abgesehen von den Folgen der Steuerentlastung enthält der Haushalt 2004 also schon erhebliche Risiken. Zusammen mit der Kreditfinanzierung in Höhe von 5 Mrd. Euro für das Vorziehen

<sup>5</sup> Banken und Institute erwarten im Mittel ein Wirtschaftswachstum in Höhe von 1,4% im Jahr 2004; vgl. o.V.: Deutschland: Ökonomen reduzieren Prognose, in: Handelsblatt, Nr. 136 vom 18.7.2003, S. 8.

der Steuerreform kann das Haushaltsdefizit des Bundes deshalb leicht über die jetzt geplanten 30,8 Mrd. Euro hinausgehen. Da zudem im Jahre 2004 auch die Länder mit 6,3 Mrd. Euro und die Gemeinden mit 2,2 Mrd. Euro die fiskalischen Folgen der Steuerentlastung mit tragen müssen, ist auch in ihren Haushalten mit steigender Nettokreditaufnahme zu rechnen.

Die Bundesregierung verweist die Länder und Gemeinden zwar darauf, ihre Belastungen aus dem Vorziehen der Steuerreform über die Mehreinnahmen zu finanzieren, die ihnen zufließen, wenn – wie geplant – die Eigenheimzulage gestrichen und die Entfernungspauschale gekürzt wird. Ob es allerdings dazu kommt, steht noch dahin. Zudem gäbe es in diesem Fall gar keinen expansiven Effekt, weil sich Steuererhöhungen und Steuersenkungen kompensieren würden. Die Grenze für das gesamtstaatliche Defizit dürfte im Jahre 2004 mit Sicherheit überschritten werden. Dazu trägt auch bei, dass die zur Finanzierung der Steuerentlastung geplanten Privatisierungserlöse in Höhe von etwa 2 Mrd. Euro die Defizitquote (in Abgrenzung des Maastrichter Vertrages) nicht senken.

### **Ungewisser „Selbstfinanzierungseffekt“**

Die Probleme, die sich jetzt bei der Finanzierung einer durchaus gebotenen Steuersenkung ergeben, sind allerdings bereits vor Jahren angelegt worden. Die (Netto-) Entlastungen der Steuerreform 2000 sind nicht durch Ausgabenkürzungen finanziert worden; die Bundesregierung hat vielmehr auf einen Wachstumseffekt gesetzt: Steuersenkungen sollten über mehr Konsum und Investitionen zu mehr Wachstum

und Beschäftigung und damit auch zu höheren Steuereinnahmen führen. Wenn dieser Zusammenhang grundsätzlich auch nicht zu bestreiten ist, so bleibt doch ungewiss, wann und in welchem Ausmaß ein solcher „Selbstfinanzierungseffekt“ eintritt. In den Jahren 2001 bis 2003 ist er ausgeblieben. Die Konsequenzen zeigen sich inzwischen in den Haushalten aller Gebietskörperschaften; die hohen Defizite sind auch Folge der im Rahmen der Steuerreform 2000 bereits gewährten Steuersenkungen. Offenbar reicht der Bundesregierung diese Erfahrung aber nicht.

Das Vorziehen der dritten Entlastungsstufe soll nun nach dem gleichen Muster finanziert werden: zunächst über Kreditaufnahme und dann über „Selbstfinanzierung“. Es ist zu befürchten, dass sich die schlechten Erfahrungen der Vorjahre wiederholen. Vertreter der Partei „Bündnis 90/Die Grünen“, die zunächst gefordert hatten, „die Neuverschuldung ... gegen Null zu fahren“<sup>6</sup>, glauben zwar zu wissen, dass sich rund ein Drittel der geplanten Steuersenkung im Jahre 2004 „selbst finanzieren“ wird<sup>7</sup> und in diesem Umfang die Kreditfinanzierung zurückgeführt werden kann. Selbst wenn das zutreffen würde, bliebe aber immer noch ein erhebliches zusätzliches Defizit in den öffentlichen Haushalten, was die gesamtstaatliche Defizitquote deutlich über die Grenze von 3,0% treiben würde.

<sup>6</sup> So die Abgeordnete Eichstädt-Bohlig noch am Tage vor der Entscheidung über das Finanzierungskonzept. Vgl. o.V.: SPD-Fraktionsvize verteidigt höhere Neuverschuldung für Steuerreform, in: Netzeitung vom 16.7.03, <http://www.netzeitung.de/spezial/sozialreformen/247323.html> (16.7.2003).

<sup>7</sup> Vgl. o.V.: Kritik am Steuerkurs von FDP und CSU, in: Handelsblatt, Nr. 132 vom 14.7.2003, S. 3.

### Kreditfinanzierung bleibt nicht einmalig

Angesichts dieser Perspektiven hat die Bundesregierung offenbar Angst vor der eigenen Courage bekommen und trägt nun eine neue Argumentation vor, die zuvor bereits vom SPD-Generalsekretär Scholz und dem SPD-Fraktionsvorsitzenden Müntefering entwickelt worden ist. Danach sei die für das Jahr 2005 gesetzlich beschlossene Steuersenkung bereits in der Finanzplanung berücksichtigt, das Vorziehen auf 2004 stelle also lediglich ein „vorübergehendes Liquiditätsproblem“ (Scholz) dar und daher könne auf *einmalige* Kreditaufnahmen und auf Privatisierungserlöse zurückgegriffen werden. „Deshalb wird der Bund die einmalige Zusatzbelastung in der Höhe von 5 Mrd. EUR für den Bundeshaushalt durch zusätzliche Kredite finanzieren.“<sup>8</sup>

Auch diese Auffassung ist unzutreffend: Die im Jahre 2000 aufgestellten Finanzpläne haben sich längst als Makulatur herausgestellt, weil sie von viel zu optimistischen Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung in den Jahren 2001 bis 2005 ausgegangen sind. Würde die dritte Entlastungsstufe erst – wie beschlossen – im Jahre 2005 verwirklicht, würden sich die gleichen Finanzierungsprobleme ergeben, wie sie jetzt für den Fall des Vorziehens diskutiert werden. Die Bundesregierung hat nämlich im Jahre 2000 für die Finanzierung der (Netto-)Entlastung kein überzeugendes Finanzierungskonzept (konkret: keine Vorschläge für Ausgabenkürzungen) vorgelegt, sondern ausschließlich darauf

<sup>8</sup> Bundesministerium der Finanzen: Steuerreform: Wachstumsimpuls auf der Basis nachhaltiger Modernisierung, Pressemitteilung vom 16.7.2003, S. 2.

vertraut, dass der schon erwähnte „Wachstumseffekt“ oder „Selbstfinanzierungseffekt“ eintritt. Dass es nicht nur um einmalige Kreditfinanzierung im Jahre 2004 geht, folgt auch daraus, dass Subventionstatbestände in der Umsatzsteuer abgebaut werden sollen, „um die zusätzlichen Zinsausgaben einer erhöhten Neuverschuldung *nachhaltig* zu finanzieren“<sup>9</sup>.

### Steuersenkungen verlangen Ausgabenkürzungen

Für die Finanzierung gibt es nur einen überzeugenden Weg: Steuersenkungen verlangen Ausgabenkürzungen. In der Reihenfolge müssten sogar zunächst deutliche Erfolge beim Kürzen der Ausgaben erzielt werden, die dadurch frei werdenden Mittel könnten dann für Steuersenkungen genutzt werden. Empirische Untersuchungen sowie Erfahrungen in anderen Ländern belegen, dass ein Programm mit überzeugenden und glaubwürdigen Schritten zur Umstrukturierung und Kürzung von öffentlichen Ausgaben (vor allem der staatlichen Konsumausgaben) Vertrauen schaffen und schon nach kurzer Zeit positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte bringen kann.

Die von der Bundesregierung seit Monaten inszenierte Diskussion zunächst um vielfältige Steuererhöhungen, dann plötzlich um Steuerentlastungen und vor allem die Ankündigung einer weiteren Erhöhung der Kreditaufnahme, die augenscheinliche Unfähigkeit, Ausgabenkürzungen durchzusetzen, und die Aufgabe zunächst beschworener Grundsätze der Finanzpolitik (Eichels „Finanzpolitik

<sup>9</sup> Ebenda. Hervorhebung vom Verfasser.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu Rolf Peffekoven: Die Steuerreform – Zum „Wann“ und „Wie“ der Durchführung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 50. Jg. (2001), H. 1, S. 85-93 und die dort angeführte Literatur.

mit Leitplanken“) bewirken dagegen genau das Gegenteil. In einem solchen Umfeld können Steuersenkungen letzten Endes keine nennenswerten positiven Effekte auf die Konjunktur auslösen.

### Prinzipien „guter“ Steuerpolitik

Zudem geht es in Deutschland nicht in erster Linie um Steuersenkungen zur Ankurbelung der Konjunktur, sondern auch um eine glaubwürdige, mittelfristig orientierte Steuerreform, die sich an den Prinzipien einer „guten“ Einkommensteuer ausrichtet, wie sie in der wissenschaftlichen Diskussion seit langem erarbeitet worden sind<sup>10</sup>: Alle Einkommen ohne Rücksicht auf Quelle und Verwendung müssen nach einem einheitlichen – deutlich abgesenkten – Tarif besteuert werden. Das ist die bekannte Forderung nach breiter Bemessungsgrundlage und niedrigen Steuersätzen in der Einkommensteuer. Nur so kann man zu einer gerechten Besteuerung kommen, die zudem Anreize für mehr Leistungen und Investitionen setzt und damit auch mehr Wachstum und Beschäftigung bringen wird. Davon sind die Steuerpläne der Bundesregierung leider weit entfernt. Erst wenn man eine solche Konzeption verwirklicht hätte, könnte auch zuverlässig entschieden werden, was Steuervergünstigungen sind, die mithin abgebaut werden müssten.

In der Steuerpolitik der Bundesregierung gibt es solche Prinzipien nicht. Steuerpolitik richtet sich vielmehr seit langem lediglich an Situationen aus, die sich aus fiskalischen, wahltaktischen, parteipolitischen und koalitionspolitischen Überlegungen ergeben. Die Pläne zum Vorziehen der dritten Entlastungsstufe sind auch von dieser Art.

Klaus F. Zimmermann

## Die Steuerreform kreditfinanziert vorziehen!

Die makroökonomische Gesamtlage der deutschen Wirtschaft bleibt trotz zahlreicher Wiederbelebungsversuche und den wiederholten Abgesängen professioneller Gesundheitsbetreuer auch zur Jahresmitte 2003 ziemlich trostlos<sup>1</sup>. Die gesamtwirtschaftliche Leistung in Deutschland sank auch im zweiten Quartal dieses Jahres. Nachdem damit die Produktion im zweiten Quartal in Folge zurückging, muß jetzt technisch gesehen sogar von einer Rezession gesprochen werden. Zwar kann man in einer fairen qualitativen Bewertung der Lage nur von einer Vertiefung der anhaltenden Stagnation sprechen. Doch dauert nun der konjunkturelle Schwächeanfall der deutschen Ökonomie bereits drei Jahre. Auch ist erkennbar, daß sich diese Entwicklung im dritten Quartal 2003 fortsetzt und bestenfalls zum Jahresende in ein kriechendes Plus einmündet.

Die weltwirtschaftliche Lage ist dabei wenig hilfreich. Zwar wird sich die amerikanische Ökonomie stabilisieren und 2004 wieder ein Wachstum von über 3% vorlegen. Doch hemmt der starke Euro-Kurs die Übertragung konjunktureller Impulse auf Europa erheblich. Die Unsicherheiten des Wiederaufbau-Engagements im Irak, die Irritationen des amerikanischen Arbeitsmarktes und die langfristigen Konsequenzen des ansteigenden amerikanischen Budgetdefizits machen eine Aufwertung des Dollars wenig wahrscheinlich. So wird der Euroraum mangels eigener dynamischer Elemente wohl 2003 mager stagnieren und 2004 nur gemäßigt mit etwa 1,5% wachsen.

<sup>1</sup> Eine ausführliche Analyse der wirtschaftlichen Lage findet sich im Wochenbericht des DIW Berlin, Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2003/2004, Nr. 27-28, 2003 und im Wochenbericht des DIW Berlin: Konjunkturelle Entwicklung weiter labil, Nr. 32, 2003.

Eine wirtschaftliche Erholung in Deutschland kann sich also nicht auf Faktoren der Außenwirtschaft stützen, wie das im Drehbuch deutscher Wirtschaftsaufschwünge nach dem zweiten Weltkrieg immer wieder festgeschrieben wurde. Das Exportklima kühlt sich derzeit bereits ab, die Ausfuhren tragen nicht nur die deutsche Wirtschaftsentwicklung nicht mehr, sie schaden ihr deshalb sogar. Zwar ist getrieben von der Debatte über die Steuerreform und die Akzente der Strukturreformen der sozialen Sicherungssysteme das Konsum- und Investitionsklima günstiger geworden. Diese Erwartungen werden sich aber in diesem Jahr nicht mehr realisieren. So ist 2003 mit einer negativen Stagnation und 2004 nur mit einem mäßigen Aufschwung zu rechnen, der etwa im europäischen Durchschnitt liegt. Das reicht nicht aus, um den weiteren Aufbau der Arbeitslosigkeit bis weit in das nächste Jahr hinein zu stoppen.

Dazu kommt: Die so lange ungelösten Strukturfragen auf dem Arbeitsmarkt und bei den sozialen Sicherungssystemen, der zu spät gestartete Prozeß der Sanierung der öffentlichen Finanzen und die vernachlässigten Investitionen in Infrastruktur, Forschung und Bildung erschweren die Chance, eine nachhaltige Stärkung des deutschen Wachstums einzuleiten. Die deutsche Wirtschaftspolitik steht deshalb vor einem komplizierten Drei-Sprung: Erforderlich ist erstens ein Vorziehen der Steuerreform, die 2004 kreditfinanziert erfolgen muß, um einen vernünftigen konjunkturellen Impuls auszulösen. Zweitens muß der Stabilitäts- und Wachstumspakt in diesem und im nächsten Jahr flexibel interpretiert werden, ohne die langfristige Sanierung der Staatsfinanzen aus

dem Auge zu verlieren. Drittens müssen nachhaltige Strukturreformen des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme zügig eingeleitet werden, ohne kurzfristige makroökonomische Destabilisierungen hinzunehmen.

Solche komplexen Strategien strapazieren die Möglichkeiten des politischen Systems in Deutschland, das simple Lösungen präferiert. Das würde aber hier geradezu in die Sackgasse führen. Strukturreformen ohne eine Sensibilität für die makroökonomischen Rahmenbedingungen führen tiefer in die konjunkturelle Krise. Ein fiskalpolitisches Feuerwerk dagegen ohne substantielle strukturelle Änderungen würde die Lähmung der wirtschaftlichen Kräfte verstärken, sobald das ausgelöste Strohfeuer verbrannt ist.

### Effekte des Vorziehens

Das Bundeskabinett hat inzwischen das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform von 2005 auf 2004 beschlossen. Nach der bisherigen öffentlichen Diskussion ist davon auszugehen, daß die Opposition dies durch ihre Mehrheit im Bundesrat nicht grundsätzlich blockiert, jedenfalls wenn die bayerische Landtagswahl überzeugend abgeschlossen wird.

Die Entlastungswirkungen sind erheblich<sup>2</sup>, sie konzentrieren sich aber stärker auf die Steuerpflichtigen mit höheren Einkommen. Die vollen Wirkungen ergeben sich allerdings erst, nachdem die Veranlagungen für das Kalenderjahr 2004 vollzogen wurden. Es könnte daher sein, daß ein geringerer Teil der Entlastung erst in den nächsten Jahren bei den Steuerpflichtigen

<sup>2</sup> Eine genauere Ausarbeitung der Wirkungen mit und ohne Gegenfinanzierung gibt der Wochenbericht des DIW Berlin: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2003/2004, Nr. 27-28, 2003.

ankommt, soweit die Vorauszahlungen der Selbständigen oder der Bezieher von hohen Kapitaleinkommen nicht ausreichend angepaßt werden.

Auch muß für die konjunkturelle Wirkungsanalyse des Vorziehens der Steuerreform beachtet werden, wie die Gegenfinanzierung erfolgt. Dabei ist es wichtig zu berücksichtigen, daß neben dem Bund auch Länder und Gemeinden erheblich belastet werden. Insbesondere die maroden Gemeindefinanzen lassen vermuten, daß es bei der Umsetzung zu erheblichen Problemen kommen wird. Die Debatte um die Reform der Gemeindefinanzen muß deshalb parallel zum Abschluß gebracht werden. Werden im Ergebnis die Steuerausfälle bei den Kommunen durch eine Rückführung der Infrastrukturinvestitionen kompensiert und bei Bund und Ländern durch einen Abbau von Subventionen gegenfinanziert, so kann das konjunktur- und wachstumspolitisch bedenklich sein.

Der Bund will nach den bisherigen Ankündigungen seine Ausfälle 2004 überwiegend durch Kreditaufnahme und Privatisierungen finanzieren. Tun dies auch Länder und Gemeinden, dann kann bereits im Jahre 2004 das Wirtschaftswachstum um 0,3 Prozentpunkte und 2005 um 0,4 Prozentpunkte höher sein, als es sonst wäre. Für 2004 bedeutet dies, daß statt der vom DIW Berlin prognostizierten 1,3% ein Wachstum von 1,6% möglich wäre. Der Gesamteffekt einer Konjunkturstimulierung bleibt also bescheiden. Wird allerdings das Vorziehen der Steuerreform komplett durch Sanierungsmaßnahmen gegenfinanziert, dann verpufft der konjunkturelle Effekt vollkommen.

Bei einer durch Defizite ausgeglichenen Maßnahme geht der größte Einfluß von einer deutlichen Verbesserung der privaten Konsumnachfrage aus. Aber auch die privaten Investitionen würden ansteigen. 2004 würde die Sparquote der privaten Haushalte zwar

auch deutlich zunehmen, was den konjunkturellen Effekt zunächst abschwächt, das Sparverhalten würde sich aber bald wieder anpassen. Dazu kommt, daß die Sparquote bereits in letzter Zeit durch „Angstsparen“ angewachsen war und sich der Konsumstau in absehbarer Zeit lösen wird. Die privaten Haushalte reagieren mit ihren Konsumausgaben aber insgesamt eher zögerlich auf Einkommenserhöhungen.

Das öffentliche Defizit erhöht sich durch das kreditfinanzierte Vorziehen der Steuerreform 2004 fast im gesamten Umfang der Steuersenkung. Die Defizitquote nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, das Budgetdefizit bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt, würde sich durch die Maßnahme um 0,7 Prozentpunkte erhöhen. Dies bedeutet bei Umsetzung die faktische Aussetzung des Paktes, wie kreativ immer die Politik das benennen wird.

#### **Der Stabilitätspakt vor dem Ende?**

Stabilität im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt ist fiskalische Stabilität, Ziel ist der mittelfristige Budgetausgleich. Eine Monofixierung der Politik auf diese Dimension übersieht nicht nur, daß Budgetausgleich kein Selbstzweck ist, sondern sie ignoriert auch, daß das Hineinsparen in eine wirtschaftliche Krise die Möglichkeiten reduziert, dieses Ziel auch zu erreichen.

Die fiskalische Stabilisierung ist um so leichter erreichbar, je besser sich die konjunkturelle Lage darstellt. Länder mit hohem Wirtschaftswachstum haben größere Erfolge bei der Budgetstabilisierung erreicht als Länder mit niedrigem Wachstum. Insoweit ist das Ziel der Vermeidung von Konjunkturschwankungen nicht im Widerspruch mit der mittelfristigen fiskalischen Stabilisierung. Der Widerspruch entsteht nur durch die naive Fixierung des europäischen Paktes auf eine jährliche Zielabgrenzung und die Wahl einer Zieldefinition, die von den politischen

Akteuren nur begrenzt beeinflußt werden kann. Besser wäre es, die fiskalische Stabilisierung mittelfristig an der Entwicklung der staatlichen Ausgaben festzumachen.

Auch aufgrund der mittelfristig nötigen Erfüllung des fiskalischen Paktes verstärken die Einnahmenschwünge die Notwendigkeit für eine mittelfristige harte Haushaltssanierung und somit den Reformbedarf. Das Vorziehen der Steuerreform bedeutet nur eine einmalige kreditäre Vorfinanzierung. Wenn damit dauerhafte Ausgabenreduktionen im Staatshaushalt und drastische Sanierungsanstrengungen bei den sozialen Sicherungssystemen und am Arbeitsmarkt erkauft werden können, dann rechnet sich diese Maßnahme auch aus Sicht einer vorausschauenden Strukturpolitik.

Gleichzeitig entsteht ein erhöhter Druck für eine Reform des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, die angesichts der offensichtlichen Mängel dringend notwendig erscheint<sup>3</sup>. Selbst eine begrenzte makroökonomische Krise, wie sie sich derzeit in Europa darstellt, bringt die Ausführung des Paktes in allen größeren Mitgliedsstaaten in Schwierigkeiten. Dies kann für die Glaubwürdigkeit des Paktes und der dahinterstehenden fiskalischen Strategie nicht gut sein. Nur funktionierende Regeln werden auf Dauer die gewünschten Effekte zeigen.

Bei der Sanierung der öffentlichen Haushalte ist zu beachten, daß Investitionen in Sach- und Humankapital, die das Wirtschaftswachstum langfristig erheblich

<sup>3</sup> Zur Reformdiskussion um den Stabilitäts- und Wachstumspakt mit weiteren Literaturhinweisen vgl. Tilman Brück, Andreas Cors, Rudolf Zwiener, Klaus F. Zimmermann: Stability Criteria and Convergence: The Role of the System of National Accounts for Fiscal Policy in Europe, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 87 (2003), S. 113 – 131; und Klaus F. Zimmermann: Zur unabdingbaren Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 1 (2003), S. 230 – 239. Zur Frage der Selbstbindung durch internationale Kontrakte und dem Pakt vgl. Ralph Rotte, Klaus F. Zimmermann: Fiscal Restraint and the Political Economy of EMU, in: Public Choice, 94 (1998), S. 385 – 406.

mittragen, geschützt werden. Die Sanierungsaufgabe erhält somit neben dem quantitativen ein qualitatives Element. Das erfordert für den Bund eine Verpflichtung zur stärkeren Förderung von Forschung, Innovationen, Bildung und Wissenschaft. Es zwingt die Gebietskörperschaften aber auch, dem schwächsten Glied in der Kette, den Kommunen, größere Spielräume zum Stopp des bedrohlichen Rückgangs der Infrastrukturinvestitionen zu geben.

Neben einer Beschränkung der Personalaufwendungen im öffentlichen Dienst, die nur sehr langfristig zu erreichen ist, muß die Haushaltssanierung durch den Abbau von Subventionen weiter vorangetrieben werden. Will man keine Anwendung des „Rasenmäher-Prinzips“, dann stellt sich die politisch schwierige Frage nach der Auswahl der Maßnahmen. Dabei können das Einsparpotential oder eine vermutete Kosten-Nutzen-Analyse Gestaltungshinweise geben. Aufgrund ihrer Dimension wie aber auch aufgrund der mangelnden Notwendigkeiten bieten sich hier eine Reihe von Optionen an: Die Wohnungsbauförderung ist angesichts des Überangebots kaum noch vertretbar. Die steuerliche Abzugsfähigkeit von Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz ist bei einem Mietgefälle zwischen Stadt und Land nicht gerechtfertigt; auch sprechen ökologische Gründe dagegen. Es bleibt auch zweifelhaft, warum die Ableistung von Überstunden und Nacht- und Wochenendarbeit durch Steuerbefreiung gefördert werden muß. Die Förderung der Agrarwirtschaft und des Steinkohlebergbaus könnte zügiger zurückgefahren werden. Generell sollten alle Erhaltungssubventionen zeitlich befristet werden.

#### **Strukturenreformen und Steuerreform**

Gelegentlich wird argumentiert, das - gar kreditfinanzierte - Vorziehen der Steuerreform sei schädlich, da dies den Reformdruck auf das politische System mindern würde.

Erst in einer großen wirtschaftlichen Krise seien die notwendigen harten Maßnahmen umsetzbar. Dies hat eine zynische Komponente, da bewußt eine Krise herbeigeführt wird, um den Leidensdruck zu verstärken. Damit könnte etwa bei den öffentlichen Haushalten in die drohende Rezession hineingespargt werden.

Es ist fraglich, ob dies eine tragfähige, transparente politische Strategie sein kann. Die Erfolgchancen einer solchen Politik wären angesichts praktischer Lebenserfahrungen zweifelhaft. Auch widerspricht dies Erfahrungen der Innovationspolitik in den Unternehmen. In Krisenzeiten wird rationalisiert, aber die entscheidenden Produkt-Innovationen werden erst bei günstigen wirtschaftlichen Erwartungen durchgeführt. Für den politischen Prozeß gilt auch, daß das kreditfinanzierte Vorziehen der Steuerreform einige strukturpolitische Maßnahmen leichter durchsetzbar macht.

Umgesetzt auf den Reformprozeß heißt dies, daß die makroökonomischen Wirkungen der Reformmaßnahmen abgeschätzt und bei der Gestaltung der zeitlichen Abläufe einbezogen werden müssen. So kann vermieden werden, daß die notwendigen Begrenzungen in den Ausgaben der Sicherungssysteme rezessive Effekte auslösen. Umgekehrt dürfen die Anreizwirkungen konsequenter Reformen für die Arbeits- und Leistungsbereitschaft der Bürger und ihrer vertrauensstiftenden Wirkungen für die Verbesserung der Konsum- und Investitionsaktivität nicht gering geschätzt werden. Das Konsum- und Investitionsklima in Deutschland hat sich auch ohne harte neue Fakten verbessert. Dies sollte auch Ausdruck des durch die vorgezogene Steuerreform und den einsetzenden Reformprozeß gewachsenen Vertrauens sein, daß sich die deutsche Gesellschaft jetzt auf dem richtigen Weg befindet. Dies muß jetzt durch eine Vertiefung der Reformprozesse, aber

auch durch den unverzüglichen Beschluß zur Steuerreform rasch bestärkt werden.

#### **Strategische Bindungen der Politikmaßnahmen**

Ein makroökonomischer Flankenschutz zur Bekämpfung kurzfristiger Störungen und die strukturpolitischen Maßnahmen, die über einen längeren Zeitraum am Arbeitsmarkt, im Gesundheitssystem, bei den Renten und in den öffentlichen Haushalten umgesetzt werden sollen, müssen in einen konzeptionellen Gesamtzusammenhang gebracht und glaubwürdig vermittelt werden. Eine Aussetzung des europäischen Stabilitätspaktes und ein kreditfinanziertes Vorziehen der Steuerreform kann nur umgesetzt werden, wenn damit eine glaubwürdige Verpflichtung auf eine mittelfristige Haushaltssanierung und eine konsequente Reformierung des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme verbunden ist.

Dabei geht es um die rechtlich zuverlässige Selbstbindung und um die Tiefe und die Qualität der notwendigen Maßnahmen. Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat müssen bald zu auch langfristig überzeugenden Konzepten kommen. Hier gibt es für den Herbst noch erheblichen Nachsteuerbedarf.

Dann sollten sich diese Institutionen in einer Erklärung binden, die gefundenen mittelfristigen Sanierungsmaßnahmen der Haushalte und der sozialen Institutionen künftig nicht mehr vordergründigen politischen Opportunitäten zu opfern. Mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt ist in diesem Zusammenhang sensibel umzugehen. Er ist ein Instrument der Selbstbindung nationaler Politik durch internationale Verträge<sup>4</sup>. Diese an sich positive Einrichtung darf nicht angesichts von Konstruktionsmängeln kaputt reformiert werden.

<sup>4</sup> Vgl. Ralph Rotte, Klaus F. Zimmermann, a.a.O.



Eckhardt Wohlers

## Steuerentlastung auf Pump keine Lösung

Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einer ausgeprägten wirtschaftlichen Flaute, die schon rund drei Jahre anhält. In der ersten Hälfte dieses Jahres war die gesamtwirtschaftliche Produktion sogar erneut leicht rückläufig. Zwar gibt es begründete Hoffnung, dass es in der zweiten Hälfte dieses Jahres im Gefolge der Erholung der Weltwirtschaft auch in Deutschland zu einer konjunkturellen Belebung kommt. Sie wird aber nur verhalten sein und auch im nächsten Jahr – unter den derzeit absehbaren Rahmenbedingungen – keine große Dynamik entwickeln<sup>1</sup>. Nach Stagnation in diesem Jahr wird das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahre 2004 wohl um etwa 1½ % steigen, davon geht aber rund ein halber Prozentpunkt auf das Konto einer ungewöhnlich hohen Zahl von Arbeitstagen.

Angesichts der anhaltenden Wachstumsschwäche wird Deutschland auch in diesem Jahr das Defizitkriterium des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verfehlen. Das Finanzierungsdefizit des Staates wird mit 3,7% des Bruttoinlandsprodukts in diesem Jahr die im Maastricht-Vertrag festgelegte Obergrenze von 3% erneut deutlich überschreiten, und auch für das kommende Jahr erscheint ein Unterschreiten dieser Grenze unter Status-quo-Bedingungen als wenig wahrscheinlich. Es besteht somit weiterhin erheblicher Konsolidierungsbedarf.

### Vorziehen der Steuerentlastung soll Konjunktur anregen

Trotz der angespannten Haushaltslage hat die Bundesregierung beschlossen, die ursprünglich für das Jahr 2005 vorgesehene dritte Stufe der „Steuerreform 2000“ auf

das Jahr 2004 vorzuziehen, um der Konjunktur und insbesondere dem schwachen privaten Verbrauch neue Impulse zu geben. Die Steuerzahler würden dadurch im kommenden Jahr um 15½ Mrd. Euro entlastet; zusammen mit den gleichzeitig in Kraft tretenden Steuersatzsenkungen der zweiten Stufe der Steuerreform, die zur Finanzierung der Schäden des Hochwassers vom August 2002 um ein Jahr auf 2004 verschoben worden war, ergibt sich sogar eine Entlastung um 21,8 Mrd. Euro<sup>2</sup>. Von den Steuerausfällen, die durch das Vorziehen der letzten Stufe der Steuerreform entstehen, entfallen rund 7 Mrd. Euro auf den Bund, die restlichen 8½ Mrd. Euro auf die Länder und – zum kleineren Teil – auf die Kommunen. Der Bund will seine Steuermindereinnahmen durch weiteren Subventionsabbau<sup>3</sup>, zusätzliche Privatisierungserlöse und eine erhöhte Kreditaufnahme ausgleichen; bei den Ländern und Gemeinden soll dies – soweit sie nicht auch vom Subventionsabbau profitieren – offenbar in erster Linie über mehr Schulden geschehen.

Das Vorziehen der letzten Stufe der Steuerreform auf das Jahr 2004 scheint inzwischen weithin akzeptiert. Gestritten wird aber noch darum, ob die damit verbundenen Steuerausfälle durch eine höhere Kreditaufnahme aus-

geglichen oder ob sie ganz oder zumindest überwiegend durch Ausgabenkürzungen und/oder den Abbau von Steuervergünstigungen finanziert werden sollen, so dass das Budgetdefizit des Staates davon weitgehend unberührt bliebe.

Die Diskussion krankt allerdings daran, dass oft nicht hinreichend klar wird, worum es eigentlich geht: um die Finanzierung des Vorziehens der letzten Stufe der Steuerreform um ein Jahr oder um die Steuerentlastung selbst. Die Debatte wäre sicherlich weniger kontrovers, wenn die dritte Stufe der Steuerreform in ein mittelfristiges Konsolidierungskonzept eingebettet wäre und im Rahmen dieses Konzeptes eine Gegenfinanzierung in dem Sinne bestünde, dass das Budgetdefizit durch die Steuerentlastung nicht oder allenfalls vorübergehend steigen würde. In diesem Falle würde der mittelfristige Konsolidierungspfad nur graduell berührt, und der Konsolidierungszeitplan würde eingehalten. Es wäre somit lediglich das Vorziehen der Steuerentlastung um ein Jahr zu kompensieren. Die temporären Steuerausfälle könnten dann durchaus über zusätzliche Privatisierungserlöse finanziert werden, und auch eine einmalig höhere Kreditaufnahme wäre weniger bedenklich.

Allerdings ergäbe sich in diesem Falle eine aus konjunktureller Sicht wenig wünschenswerte Konsequenz: Im Jahre 2004 würde die Konjunktur durch das Vorziehen der Steuerreform zwar angeregt, im Jahre 2005 ergäbe sich aber bereits wieder ein dämpfender Effekt, weil dann die zur Finanzierung der Steuerentlastungen vorgesehenen Maßnahmen zu greifen beginnen. Viel gewonnen wäre somit nicht, es

<sup>1</sup> Vgl. Jörg Hinze, Eckhardt Wohlers: Konjunktur ohne Schwung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 83. Jg. (2003), H. 7, S. 469 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Entwurf des Bundeshaushalts 2004 und Finanzplan des Bundes 2003 bis 2007, in: Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Juli 2003, S. 37 f.

<sup>3</sup> Im Haushaltsplan 2004 sind bereits Maßnahmen zum Subventionsabbau vorgesehen, so etwa der Wegfall der Eigenheimzulage. Da dort das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform noch nicht berücksichtigt ist, wären weitergehende Maßnahmen notwendig.

sei denn, die vorgezogene Steuerentlastung würde im Jahre 2004 zu einem kräftigen Schub führen, so dass die nachfolgenden dämpfenden Effekte auf eine bereits deutlich gefestigte Konjunktur träfen und somit möglicherweise weniger stark zu Buche schlagen würden.

Es muss allerdings bezweifelt werden, dass die dritte Stufe der Steuerreform für den ursprünglich vorgesehenen Zeitpunkt des Inkrafttretens, das Jahr 2005, aus heutiger Sicht als finanziert im oben genannten Sinne gelten kann. Für den Zeitpunkt der Verabschiedung der Steuerreform im Jahre 2000 traf das noch zu. Seither haben sich die Rahmenbedingungen jedoch verschlechtert und die Wachstumserwartungen sind mehrfach deutlich nach unten korrigiert worden. Die Bundesregierung hat dem in ihrer mittelfristigen Finanzplanung und auch in ihren Stabilitätsprogrammen aber nur zögernd und nur in begrenztem Umfang Rechnung getragen. Das zeigt sich auch daran, dass in der Projektion vom Frühjahr 2003 noch immer von vergleichsweise optimistischen Annahmen über das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts in den kommenden Jahren ausgegangen wird<sup>4</sup>.

Letztlich geht es somit nicht nur um einen Ausgleich für das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform um ein Jahr, sondern generell um die Finanzierung der vorgesehenen Steuerentlastungen. Vor diesem Hintergrund erscheint die von der Bundesregierung beabsichtigte teilweise Finanzierung durch höhere Privatisierungserlöse als ein untaugliches Mittel, da es sich hierbei um eine einmalige Mehreinnahme handelt, die Senkung der Steuersätze aber zu dauerhaften Mindereinnahmen führt. Auch eine Kompensation über eine höhere Kreditaufnahme wäre keine Lösung, denn dauerhafte Mindereinnahmen lassen sich auf Dauer nicht über ständig steigende

Schulden finanzieren. Dies wird allerdings selbst von den Verfechtern einer rein kreditfinanzierten Steuerentlastung nicht unbedingt gefordert. Sie plädieren zumeist durchaus für eine Haushaltskonsolidierung und damit letztlich auch für eine Gegenfinanzierung. Sie solle aber erst später – bei besserer Konjunktur – einsetzen. Überdies erhofft man sich von niedrigeren Steuern einen Wachstumsimpuls, so dass sich die Steuerentlastung zum Teil selbst finanziert<sup>5</sup>.

#### Konjunkturelle Wirkung unsicher

Begründet wird die Forderung nach einem kreditfinanzierten Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform vor allem damit, dass nur so ein nennenswerter konjunktureller Impuls gewährleistet sei; würden zur Finanzierung gleichzeitig Ausgaben gekürzt oder Steuervergünstigungen abgebaut, würden die damit verbundenen dämpfenden Effekte die von der Steuerentlastung ausgehenden Anregungen weitgehend kompensieren. Rein rechnerisch entspricht die in der dritten Steuerreformstufe vorgesehene Entlastung ¾% des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Es ist allerdings zweifelhaft, ob es tatsächlich zu einem Impuls in dieser Größenordnung kommt. Dagegen spricht schon, dass

<sup>4</sup> Laut Frühjahrsprojektion 2003 erwartet die Bundesregierung für das Jahr 2003 ein Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts um ¾%; für das Jahr 2004 eine Zunahme um 2%. Sie liegt damit über den Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute und anderer Institutionen. Für die Jahre 2005 bis 2007 geht die Bundesregierung von einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts um durchschnittlich 2,2% p.a. aus (vgl. Entwurf des Bundeshaushalts 2004 und Finanzplan des Bundes 2003 bis 2007, a.a.O., S. 34). Auch diese Annahme erscheint als recht optimistisch, wenn man bedenkt, dass das Wachstum in den vergangenen zehn Jahren in Deutschland im Durchschnitt nur bei knapp 1½% p.a. lag.

<sup>5</sup> Vgl. Gustav A. Horn: Wenn die Taktik den Blick versperrt, in: Handelsblatt, Nr. 137 vom 21.7.2003.

<sup>6</sup> Vgl. Entwurf des Bundeshaushalts 2004 und Finanzplan des Bundes 2003 bis 2007, a.a.O., S. 38.

Länder und Gemeinden die auf sie entfallenden Steuerausfälle kaum in voller Höhe durch zusätzliche Kredite ausgleichen werden, zumal sie von der Bundesregierung zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien ausdrücklich zu Haushaltsdisziplin ermahnt werden<sup>6</sup>. Deshalb ist die Gefahr groß, dass Länder und Gemeinden – letztere können ohnehin nur begrenzt Kredite aufnehmen – die Steuermindereinnahmen durch Kürzungen bei den investiven Ausgaben aufzufangen suchen. Dies wäre jedoch unter Wachstumsaspekten kontraproduktiv. Um dies zu verhindern, müsste eigentlich der Bund zusätzliche Mittel für Länder und Gemeinden bereitstellen; dazu besteht aber derzeit keine Neigung.

Auch ist die Gefahr groß, dass die Regierung in der gegenwärtigen Situation, die von einem Mangel an Vertrauen in die Politik und einem dadurch bedingten Attentismus geprägt ist, mit einer kreditfinanzierten Steuerentlastung weiter an Glaubwürdigkeit verlieren und lediglich ein Strohfeuer entfachen würde. Dies auch deshalb, weil die Steuerentlastung wohl kaum als nachhaltig angesehen würde, weil sie das Budgetdefizit kräftig, bei voller Kreditfinanzierung um 0,7% des Bruttoinlandsprodukts in die Höhe treiben würde, und dies nicht nur für das Jahr 2004, sondern auch für die Jahre danach. Selbst wenn Länder und Gemeinden ihre Mindereinnahmen teilweise durch zusätzliche Einsparungen auffangen würden, würde das Budgetdefizit des Staates im kommenden Jahr erneut deutlich über 3% liegen und es bestünde die Gefahr, dass im Jahre 2005 die Hürde des Maastricht-Kriteriums ebenfalls gerissen wird, was sicherlich auch auf Seiten der EU auf Widerstand stoßen würde. Deshalb wäre absehbar, dass die Regierung unter dem Druck steigender Defizite schon bald die finanzpolitischen Zügel wieder deutlich anziehen müsste.

Vor diesem Hintergrund ist es wenig wahrscheinlich, dass die Unternehmen allein durch zusätzliche Konsumausgaben der privaten Haushalte infolge der steuerlichen Entlastung in nennenswertem Umfang zu zusätzlichen Investitionen oder zur Einstellung neuer Arbeitskräfte angeregt werden. Gleiches gilt für die im Rahmen der dritten Stufe der Steuerreform vorgesehene Entlastung kleinerer und mittlerer Personenunternehmen, wenn diese nicht als nachhaltig angesehen wird.

Um diesem Dilemma zu entgegen, wird teilweise gefordert, den Stabilitätspakt aufzuweichen oder sogar ganz aufzugeben. Damit wäre das Problem mangelnder Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik aber nicht gelöst, durch die Entwertung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes würde es wohl sogar noch verschlimmert. Eine Aufgabe der Kriterien gäbe zudem ein falsches Signal an die Beitrittsländer. Gegen eine Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sprechen auch politökonomische Gründe. So brauchen offenbar einige Länder einen Druck von außen, um notwendige Reformen endlich in Angriff zu nehmen. Es gibt also gute Gründe dafür, am Stabilitäts- und Wachstumspakt und den im Maastricht-Vertrag festgelegten Kriterien festzuhalten.

Im Übrigen bietet der Stabilitäts- und Wachstumspakt durchaus Interpretationsspielraum, der auch genutzt wird. So wird auf Seiten der EU bei der Beurteilung der Konsolidierungsfortschritte in den einzelnen Ländern nicht mehr nur das tatsächliche Defizit herangezogen, das auch das Wirken der automatischen Stabilisatoren widerspiegelt, sondern zunehmend auch das strukturelle, d.h. um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Defizit. Zudem beharrt die EU-Kommission nicht mehr darauf, das Defizit wie von der Bundesregierung in den früheren Stabilitätsprogrammen

vorgesehen, bis zum Jahre 2006 auf nahezu null zurückzuführen; sie fordert lediglich eine Reduzierung um einen halben Prozentpunkt pro Jahr. Diese Bedingung dürfte für das Jahr 2003 erfüllt sein.

### **Steuerentlastung ja – aber nicht auf Pump**

Aus den genannten Gründen erscheint es sinnvoller, das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform über Ausgabenkürzungen und den Abbau von steuerlichen Vergünstigungen zu finanzieren und sie damit auf eine solide Basis zu stellen. Bei gleichzeitiger Senkung der Steuersätze wäre sicherlich auch die Akzeptanz von Kürzungen größer, als wenn die Einschnitte erst später vorgenommen würden. Auch wäre dies eine Möglichkeit, endlich mit dem Abbau von Subventionen voranzukommen. Da es sehr schwer ist, zwischen „guten“ und „schlechten“ Subventionen zu diskriminieren, wäre es wohl besser, nach der „Rasenmähermethode“ vorzugehen und alle Subventionen pauschal um einen bestimmten Prozentsatz – beispielsweise 5 bis 10% – pro Jahr zu kürzen. Zudem sollten Subventionen generell zeitlich befristet und degressiv ausgestaltet werden. Eine Kürzung um einen bestimmten Prozentsatz pro Jahr würde allerdings nicht zwangsläufig bedeuten, dass das gesamte Subventionsvolumen sofort um den gleichen Prozentsatz sinkt. Denn aus Gründen des Vertrauensschutzes wird in bestehenden Verträge nur begrenzt eingegriffen werden können; so würde etwa der Wegfall der Eigenheimzulage nur bei neuen Anträgen wirksam. Insofern wird es eine gewisse Zeit dauern, bis das angestrebte Kürzungsvolumen erreicht ist.

Gegen eine Finanzierung steuerlicher Entlastungen durch Ausgabenkürzungen und den Abbau von Steuervergünstigungen wird eingewandt, dass dann der konjunkturelle Impuls weitgehend entfiele, da lediglich das, was in die

linke Tasche gesteckt werde, aus der rechten wieder herausgeholt werde. Dies ist allerdings eine sehr statische Betrachtung. Dabei wird außer Acht gelassen, dass es in der gegenwärtigen Situation für die Wirtschaftspolitik entscheidend darauf ankommt, bei den Wirtschaftssubjekten und an den Finanzmärkten Glaubwürdigkeit und Vertrauen zurückzugewinnen. Dies ist aber bei einer durch Ausgabenkürzungen und Subventionsabbau finanzierten Steuerentlastung weit mehr der Fall als bei einer Steuerentlastung „auf Pump“. Bei einem Gewinn an Vertrauen und Glaubwürdigkeit wären über einen nachlassenden Attentismus von Verbrauchern und Unternehmen auch schon kurzfristige Impulse für die Konjunktur zu erwarten, so dass eine durch Ausgabenkürzungen und den Abbau von Subventionen finanzierte Steuerentlastung auch aus konjunktureller Sicht keineswegs ein Nullsummenspiel sein müsste. Dies gilt umso mehr, wenn gleichzeitig die übrigen Reformvorhaben konsequent durchgezogen würden. Auf mittlere Sicht kämen dann noch die positiven Effekte des Subventionsabbaus in Form von Allokations- und Effizienzgewinnen hinzu.

Die Diskussion um steuerliche Entlastungen wird derzeit vorrangig unter konjunkturellen Aspekten geführt. Dabei droht das eigentliche Ziel, nämlich die Stärkung der Wachstumskräfte und die Verbesserung der Standortbedingungen, das auch bei der Konzipierung der Steuerreform im Jahre 2000 die Hauptrolle spielte, aus dem Blick zu geraten. Auch unter diesen Aspekten sind Entlastungen bei den Steuern – wie auch bei den Sozialabgaben – dringend geboten. Sie sollten aber in ein tragfähiges und glaubwürdiges Konzept zur mittelfristigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte eingebettet sein. Ohne gleichzeitige Konsolidierung wird es der Regierung kaum gelingen, Vertrauen zurückzugewinnen.