

Gebhardt, Heinz; Schaft, Wolfgang

Article — Digitized Version

Perspektiven und Optionen der deutschen Finanzpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gebhardt, Heinz; Schaft, Wolfgang (2000) : Perspektiven und Optionen der deutschen Finanzpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 11, pp. 666-674

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40497>

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.

Heinz Gebhardt, Wolfgang Schaft

Perspektiven und Optionen der deutschen Finanzpolitik

Unter realistischen Annahmen wird sich mittelfristig die Finanzlage der Bundesrepublik nachhaltig bessern. Welche Implikationen hat der damit einhergehende Defizitabbau? Gibt es zur Stärkung der Wachstumskräfte Handlungsspielräume für eine „offensivere“ Ausrichtung der Finanzpolitik?

Die Finanzpolitik ist in den kommenden Jahren darauf gerichtet, die öffentlichen Haushalte zu sanieren und gleichzeitig durch steuerliche Entlastungen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung zu verbessern. So hat die Bundesregierung mit dem „Zukunftsprogramm 2000“ ein mehrjähriges Sparpaket aufgelegt, und die Gebietskörperschaften haben sich im Finanzplanungsrat auf eine zurückhaltende Ausgabenpolitik verständigt, um mittelfristig einen ausgeglichenen öffentlichen Gesamthaushalt herbeizuführen. Darüber hinaus werden die durch die Einsparungen gewonnenen budgetären Spielräume auch für Abgabenerlastungen genutzt. Im Zuge der „Steuerreform 2000“ werden die direkten Steuern ab 2001 in drei Stufen gesenkt; außerdem werden die Staatseinnahmen im Rahmen der Fortführung der ökologischen Steuer- und Abgabenreform „beschäftigungsfreundlich“ umgeschichtet.

Nachdem bereits im Rahmen der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute die sich abzeichnende kurzfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte¹ beleuchtet worden ist, werden im folgenden die mittelfristig zu erwartenden Perspektiven dargestellt und vor diesem Hintergrund Optionen einer wachstumsorientierten Finanzpolitik abgeleitet. Die Prognose der Einnahmen und der Ausgaben des Staates, die im Rahmen des – für die fiskalischen Konvergenzkriterien relevanten – Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) erfolgt, basiert auf der Zielprojektion der Bundesregierung für die mittelfristige gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die am aktuellen Rand an die

sich abzeichnende günstigere Konjunktur angepaßt wurde; die Berechnungen gehen zudem von der Umsetzung des Konsolidierungskurses und der steuerlichen Reformmaßnahmen aus. Die anschließende Analyse finanzpolitischer Optionen versucht zu klären, ob aufgrund der Anforderungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts ein Sachzwang für einen weiterhin raschen Defizitabbau besteht oder ob sich die Finanzpolitik mehr als geplant auf die Stärkung der Wachstumskräfte konzentrieren könnte, ohne die Verpflichtungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu vernachlässigen.

Günstige Konjunkturperspektiven – flacher Wachstumspfad

Die Fiskalperspektiven werden neben der finanzwirtschaftlichen Ausgangssituation und den einnahmen- und ausgabenpolitischen Entscheidungen von der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt. Unsere Prognose der Einnahmen und der Ausgaben des Staates stützt sich vor allem auf die gesamtwirtschaftliche Zielprojektion der Bundesregierung bis zum Jahre 2004. Diese hatte die Bundesregierung im Mai dieses Jahres sowohl für die kurze als auch für die mittlere Frist nach oben korrigiert, weil sich Deutschland in einem kräftigen Aufschwung befindet, und weil sie von der „Steuerreform 2000“ vom kommenden Jahr an einen zusätzlichen Wachstumsschub erwartet. Sie rechnete für 2000 und für 2001 mit einem realen Zuwachs des BIP von jeweils 2 $\frac{3}{4}$ % und bis zum Jahr 2004 im Durchschnitt mit einem Wachstum von 2 $\frac{1}{4}$ %².

Angesichts der sich abzeichnenden günstigeren Konjunktur am aktuellen Rand – der Zuwachs des realen BIP belief sich im ersten Halbjahr im Vergleich

Heinz Gebhardt, 47, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe „Öffentliche Finanzen und Steuern“ des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen; Wolfgang Schaft, 55, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung „Internationale Makroökonomie“ des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs (HWWA).

¹ Vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (Hrsg.): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2000, HWWA-Report Nr. 204, Hamburg 2000, S. 58 ff.

² Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 2001, Berlin 2000, S. 85 ff. Zu den makroökonomischen Rahmenbedingungen der deutschen Volkswirtschaft vgl. auch U. Heilemann: Der Handlungsrahmen: Gesamtwirtschaftliche Perspektiven 1998-2002, in: RWI-Mitteilungen, 49 (3/4), 1998, S. 127 ff.

Tabelle 1
Gesamt- und finanzwirtschaftliche Entwicklung 1999 - 2005

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bruttoinlandsprodukt (BIP)								
nominal	Mrd. DM	3877	3988	4133	4300	4472	4652	4839
	Zuwachsrate in %	2,5	2,9	3,7	4,0	4,0	4,0	4,0
real	Mrd. DM	3731	3843	3946	4035	4126	4219	4314
	Zuwachsrate in %	1,6	3,0	2,7	2,3	2,3	2,3	2,3
Preise	Zuwachsrate in %	0,9	-0,1	0,9	1,7	1,7	1,7	1,7
Bruttolöhne und -gehälter	Mrd. DM	1661	1715	1772	1826	1880	1937	1995
	Zuwachsrate in %	2,5	3,3	3,3	3,0	3,0	3,0	3,0
Staatsausgaben	Mrd. DM	1885	1818	1944	1982	2022	2063	2104
	Zuwachsrate in %	2,5	-3,6	6,9	2,0	2,0	2,0	2,0
dar.:								
Bruttoinvestitionen	Mrd. DM	71	72	73	73	74	74	74
	Zuwachsrate in %	4,1	0,8	1,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Zinsausgaben	Mrd. DM	137	136	134	139	142	143	142
	Zuwachsrate in %	0,9	-1,3	-0,9	3,4	2,1	1,1	-0,7
Staatseinnahmen	Mrd. DM	1830	1878	1884	1965	2028	2111	2152
	Zuwachsrate in %	3,9	2,6	0,3	4,3	3,2	4,1	1,9
Steuern	Mrd. DM	936	980	968	1030	1074	1133	1149
	Zuwachsrate in %	7,3	4,7	-1,2	6,4	4,2	5,5	1,4
Sozialbeiträge	Mrd. DM	734	743	759	778	797	821	846
	Zuwachsrate in %	0,8	1,3	2,1	2,5	2,5	3,0	3,0
Sonstige Einnahmen	Mrd. DM	160	155	157	157	157	157	157
	Zuwachsrate in %	-1,1	-3,2	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Budgetsaldo des Staates	Mrd. DM	-55	60	-60	-18	6	49	48
Schuldenstand ¹	Mrd. DM	2368	2366	2368	2407	2422	2394	2367

¹ Verschuldung gemäß Maastricht-Vertrag. Die Haushaltsüberschüsse im Jahr 2000 werden voraussichtlich nur zur Hälfte in diesem Jahr, zur anderen Hälfte im Jahr 2001 zur Rückführung der Staatsverschuldung genutzt.

Quellen: Eigene Berechnungen und Schätzungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen) und der Deutschen Bundesbank.

zum Vorjahr auf 3,3% – hat die Bundesregierung im Oktober diesen Jahres die Prognose für 2000 nochmals nach oben revidiert; sie erwartet nunmehr ein Wachstum von 3%. Für die mittlere Frist ist dagegen nicht mit einem höheren Zuwachs als in der Mittelfristprojektion zu rechnen, zumal die außenwirtschaftlichen Bedingungen nicht mehr so günstig sein dürften wie in diesem Jahr³ und von den Implikationen der vorrangig auf Defizitabbau ausgerichteten Finanzpolitik tendenziell kontraktive Effekte zu erwarten sind; auch für das – angesichts der geplanten Steuerentlastungen finanzpolitisch bedeutsame, im Rahmen der mittelfristigen Zielprojektion aber noch nicht berücksichtigte – Jahr 2005 unterstellen wir, daß sich der in der mittleren Frist erwartete Wachstumsprozeß im gleichen Tempo fortsetzt. Insgesamt wird davon ausgegangen, daß das reale BIP von 2000 bis 2005 um durchschnittlich 2½% je Jahr wächst und sich der Preisanstieg auf 1 bis 1½% p.a. begrenzen läßt, so daß sich für das nominale BIP ein Anstieg von 4% ergibt (vgl. Tabelle 1).

³ Der Welthandel expandiert in diesem Jahr mit voraussichtlich 12½% recht kräftig; überdies erhält der Export Impulse von der anhaltenden Abwertung der Euro.

Konsolidierungskurs prägt Ausgabenpfad

Die Entwicklung der Staatsausgaben in den kommenden Jahren ist vom Konsolidierungskurs geprägt. So soll das Sparpaket den Bundeshaushalt – gegenüber den Ansätzen der bisherigen Finanzplanung – im Jahr 2000 um 27,5 Mrd. DM und in den Folgejahren um weiter steigende Beträge entlasten. Das effektive Sparvolumen ist allerdings – mit 19 Mrd. DM (2000), 28 Mrd. DM (2001) und 33 Mrd. DM (2002) – geringer anzusetzen, da das Paket eine Reihe von „Luftbuchungen“ und Lastverlagerungen auf andere öffentliche Haushalte enthält⁴. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß die Entzugseffekte des Sparpakets den Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und Produktion in den Jahren 2000 bis 2002 um durchschnittlich ¼ Prozentpunkt p.a. dämpfen dürften, was

⁴ Zu den Wirkungen des Sparpakets auf die einzelnen Haushaltsebenen vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (Hrsg.): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1999, S. 29 ff.

⁵ Allerdings stehen den kurzfristigen kontraktiven Nachfrageeffekten in der mittleren Frist angebotsseitige – schwer zu quantifizierende – Wachstumswirkungen gegenüber. Zu den gesamtwirtschaftlichen und den fiskalischen Wirkungen des Sparpakets in der kurzen Frist vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): RWI-Konjunkturberichte, 50 (2), 1999, S. 162 ff.

dessen tatsächliche Haushaltsentlastung nicht unbedeutend mindert⁶.

Die Einsparungen treffen – qualitativen Konsolidierungserfordernissen entsprechend – die konsumtiven Aufwendungen; so werden insbesondere Sozialleistungen gekürzt, der Anstieg der Personalausgaben begrenzt und – in ersten Ansätzen – Subventionen abgebaut. Stärker indes als das Sparpaket schlagen in diesem Jahr die einmaligen Einnahmen aus der Versteigerung der UMTS-Mobilfunklizenzen in Höhe von 99,4 Mrd. DM zu Buche⁶. Haushaltsentlastend wirken zudem die allmählich anziehende Beschäftigung sowie die in diesem Jahr – bedingt durch die sehr hohen Einnahmen aus der Versteigerung sowie aus den Börsengängen von Telekom und Post – rückläufige Staatsverschuldung; aufgrund der dadurch ermöglichten Tilgung von Staatsschulden in Höhe von 60 Mrd. DM verringert sich die Zinsbelastung dauerhaft um 4 bis 5 Mrd. DM je Jahr⁷.

Auch in der mittleren Frist kann – trotz der in diesem Jahr vorgenommenen Erhöhung einzelner Sozialleistungen – mit einem moderaten Anstieg der Staatsausgaben gerechnet werden, wenn die Wirtschaft auf den zugrundegelegten Wachstumspfad einschwenkt und die Entscheidung des Finanzplanungsrates, das Ausgabenwachstum der Gebietskörperschaften auf maximal 2% je Jahr zu begren-

⁶ Die UMTS-Versteigerungserlöse werden nach einer Entscheidung des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften in der ESVG im Jahr der Lizenzerteilung in voller Höhe als negative Ausgabe (Verkauf eines nichtfinanziellen Vermögensgutes) gebucht.

zen⁸, umgesetzt wird. Die Zunahme der – um die UMTS-Erlöse bereinigten – Ausgaben dürfte im Zeitraum von 2000 bis 2005 auf durchschnittlich 1,9% begrenzt sein und damit um 2 Prozentpunkte hinter dem Zuwachs des nominalen BIP zurückbleiben, was einen budgetären Handlungsspielraum von durchschnittlich rund 40 Mrd. DM je Jahr (0,9% des BIP) eröffnet. Bei der erwarteten Inflationsrate von 1 bis 1½% ist in einigen Bereichen mit real sinkenden staatlichen Leistungen zu rechnen.

Aufgrund der Konsolidierungspolitik wird die Staatsquote in den kommenden Jahren beträchtlich sinken (vgl. Tabelle 2). Sie liegt im Jahr 2005 mit 43,5% um 2½ Prozentpunkte unter dem vor der Vereinigung erreichten Niveau. Als Folge der Einsparbemühungen verringert sich allerdings auch der Anteil der staatlichen Investitionen am nominalen BIP weiter von 1,8% (1999) auf 1,5% (2005) – das im langfristigen Vergleich niedrigste Niveau; in den siebziger Jahren hatte er im Durchschnitt noch 3,9% und in den achtziger Jahren 2,7% betragen.

⁷ Dies führt freilich nicht in gleichem Umfang zu einer Haushaltsentlastung, weil zum einen ein Teil der Zinsersparnisse für höhere Ausgaben in die Verkehrsinfrastruktur sowie in Forschung und Bildung verwendet wird, und weil zum anderen das Steueraufkommen zumindest in den kommenden Jahren dadurch gemindert wird, daß die Lizenznehmer die Aufwendungen zur Ersteuerung der Mobilfunklizenzen steuerlich geltend machen; bei einer Nutzungsdauer von 20 Jahren bestehen Abschreibungsansprüche in Höhe von 5 Mrd. DM je Jahr, während die Erlöse aus dem Verkauf der Dienstleistungen und damit verbundene Steuereinnahmen erst später anfallen.

⁸ Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Pressemitteilungen vom 27. 6. 2000 zur 91. Sitzung des Finanzplanungsrates am 15. 6. 2000 in Berlin.

Sebastian Daub

Rückstellungen nach HGB, US GAAP und IAS

Die Kommunikation zwischen der wachsenden Zahl international operierender Unternehmen und dem Markt wird erst durch Transparenz ermöglicht. Angesichts des erhöhten Kapitalbedarfs dieser Unternehmen gewinnt dabei die internationale Rechnungslegung stark an Bedeutung. Zugleich schlägt sich diese Entwicklung in einer Neuorientierung der deutschen Rechnungslegung zugunsten des Shareholder Value nieder.

Der Verfasser unterzieht die für den Aspekt der Unternehmenskontrolle wichtigen Rückstellungen einer sorgfältigen Analyse. Er untersucht die Voraussetzungen ihrer Passivierung nach deutschem Recht sowie nach US-amerikanischen und internationalen Grundsätzen der Rechnungslegung (US GAAP bzw. IAS). In allen Regelsystemen macht er die Wahrscheinlichkeit einer zukünftigen Belastung des bilanzierenden Unternehmens als das zentrale Ansatzkriterium aus, das allerdings seinen rechtsvergleichenden Untersuchungen zufolge nach US GAAP und IAS eine deutlich engere Auslegung erfährt als nach deutschem Recht.

Das Werk richtet sich an Unternehmen und Berater, die mit Fragen der Rechnungslegung nach internationalen Regeln befaßt sind, und bietet ihnen einen fundierten Referenzrahmen bei der Behandlung von Rückstellungen.

2000, 376 S., brosch., 112,- DM, 818,- öS, 99,50 sFr, ISBN 3-7890-6851-9
(Deutsches, Europäisches und Vergleichendes Wirtschaftsrecht, Bd. 9)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

Tabelle 2
Ausgewählte finanzwirtschaftliche Indikatoren
1991 bis 2005
 in % des nominalen BIP

	Staatseinnahmen			Staatsausgaben			Finanzierungs-saldo	Schuldenstand ¹	nachrichtlich: Zins-Steuer-Quote
	insgesamt	Steuern	Sozialbeiträge	insgesamt	Zinsausgaben	Bruttoinvestitionen			
1991	44,1	22,4	17,2	47,1	2,8	2,7	-3,0	40,3	12,7
1992	45,5	22,8	17,6	48,1	3,3	2,6	-2,5	43,1	14,3
1993	46,1	22,9	18,2	49,3	3,4	2,8	-3,1	47,1	14,6
1994	46,5	22,9	18,6	49,0	3,3	2,7	-2,4	49,4	14,6
1995	46,1	22,5	18,8	49,3	3,7	2,3	-3,2	57,1	16,3
1996	46,8	22,9	19,4	50,3	3,7	2,1	-3,4	59,8	16,1
1997	46,5	22,6	19,6	49,2	3,6	1,9	-2,7	60,9	16,1
1998	46,6	23,0	19,2	48,6	3,6	1,8	-2,1	60,7	15,6
1999	47,2	24,1	18,9	48,6	3,5	1,8	-1,4	61,0	14,7
2000	47,1	24,6	18,6	45,6	3,4	1,8	1,5	59,3	13,8
2001	45,6	23,4	18,4	47,0	3,2	1,8	-1,4	57,3	13,9
2002	45,7	24,0	18,1	46,1	3,2	1,7	-0,4	56,0	13,5
2003	45,3	24,0	17,8	45,2	3,2	1,6	0,1	54,2	13,2
2004	45,4	24,4	17,6	44,3	3,1	1,6	1,1	51,5	12,7
2005	44,5	23,7	17,5	43,5	2,9	1,5	1,0	48,9	12,4

¹ Verschuldung gemäß Maastricht-Vertrag. Die Haushaltsüberschüsse im Jahr 2000 werden voraussichtlich nur zur Hälfte in diesem Jahr, zur anderen Hälfte im Jahr 2001 zur Rückführung der Staatsverschuldung genutzt.

Quellen: Eigene Berechnungen und Schätzungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen) und der Deutschen Bundesbank.

Staatseinnahmen steigen zügig

Die Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen werden neben der – bereits kurz skizzierten – gesamtwirtschaftlichen Entwicklung insbesondere durch die im Rahmen der dreistufigen „Steuerreform 2000“ vorgesehenen Entlastungen (vgl. Tabelle 3) sowie die im Rahmen der ökologischen Steuer- und Abgabenreform geplante Umschichtung von den Sozialabgaben zur „Ökosteuer“ bestimmt.

Die Steuerreform, mit der zur Verbesserung der Wachstumsbedingungen Angebot und Nachfrage gleichermaßen gestärkt werden sollen, umfaßt zum einen die dreistufige Reform des Einkommensteuertarifs, die durch die Anhebung des Grundfreibetrags und die Verringerung des Eingangs- und des Spitzensteuersatzes zu Entlastungen bei der Lohn- und Einkommensteuer von 28,4 Mrd. DM (2001), 13,8 Mrd. DM (2003) und 51,5 Mrd. DM (2005) gegenüber geltendem Recht führt. Zum anderen werden im Rahmen der Reform der Unternehmensbesteuerung die Steuersätze für Unternehmensgewinne bei gleichzeitiger Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen – insbesondere durch die zeitliche Streckung der degressiven Abschreibung für bewegliche Güter des Anlagevermögens – deutlich gesenkt; per

saldo beläuft sich die Entlastung der Unternehmen in diesem Jahr auf 17,7 Mrd. DM⁹.

Die ökologische Steuer- und Abgabenreform zielt zum einen darauf ab, durch die schrittweise Anhebung der Mineralöl- und der Stromsteuer in den Jahren 1999 bis 2003 die Anreize zu einem sparsameren Ressourcenverbrauch zu stärken; zum anderen sollen durch die ökosteuerfinanzierten Zuschüsse die Beiträge zur Rentenversicherung gesenkt und – über die Verringerung der Lohnnebenkosten – die Bedingungen zur Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte verbessert werden. Mit dem Einstieg in die Reform sind die Rentenversicherungsbeiträge bereits zum 1. April 1999 um 0,8 Prozentpunkte und mit der zweiten Stufe zum 1. Januar 2000 um 0,2 Prozentpunkte reduziert worden. Die bis zum Jahr 2003 folgenden Stufen ermöglichen für sich genommen eine weitere Verringerung des Beitragssatzes um insgesamt 0,6 Prozentpunkte.

Das Steueraufkommen wird in diesem Jahr mit 4,7% schwächer als im Vorjahr (7,3%) zunehmen. Zwar bewirken die steigenden Einkommen und Gewinne höhere Einnahmen, doch ist das Mehraufkommen aus Steuerrechtsänderungen mit 3 Mrd. DM erheblich geringer als 1999 (19 Mrd. DM)¹⁰. Im kommenden Jahr werden die Steuereinnahmen um 1,2% zurückgehen, weil die Steuern im Rahmen der Steuerreform um 45 Mrd. DM gesenkt werden und diesen Steuerausfällen deutlich geringere Mehreinnahmen aus der Anhebung der „Ökosteuer“ gegenüberstehen. In den Jahren 2002 bis 2005 wird das Steueraufkommen mit durchschnittlich 4,4% p. a. stärker expandieren als das nominale Bruttoinlandsprodukt (4,0%), so daß die gesamtwirtschaftliche Steuerquote wieder steigen wird. Dazu trägt zum einen bei, daß die im Jahr 2003 geplanten Entlastungen mit 10 Mrd. DM (im Vorjahresvergleich) bzw. 0,2% des BIP haushalts- und gesamtwirtschaftlich eng dimensioniert sind, zumal die zu erwartenden „heimlichen“ Steuererhöhungen¹¹ im Zeitablauf an Bedeutung ge-

⁹ Mittel- bis langfristig wird sich das Entlastungsvolumen freilich verringern, weil die verschärften Abschreibungsregeln erst dann ihre volle Wirkung entfalten.

¹⁰ Zu den finanziellen Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen in den Jahren 1999 und 2000 vgl. im einzelnen Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (Hrsg.): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1999, S. 30.

¹¹ Die Steuerbelastung steigt auch ohne Steuererhöhungen an, wenn die Steuerzahler aufgrund inflationsbedingter Einkommenssteigerungen in Tarifzonen mit immer höheren Grenzsteuersätzen hineinwachsen, ohne daß ihre reale Leistungsfähigkeit zunimmt; diese „heimlichen“ Steuererhöhungen resultieren daraus, daß der Einkommensteuertarif in Deutschland – anders als z. B. in den USA – nicht indexiert ist und daß viele Abzugsbeträge, die bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens abgesetzt werden können, nicht dynamisiert sind.

Tabelle 3
Finanzielle Auswirkungen des Steuersenkungsgesetzes¹

Steuermehr-/mindereinnahmen (-) gegenüber geltendem Steuerrecht in Mrd. DM

	Entstehungs-jahr ²	Rechnungsjahre				
		2001	2002	2003	2004	2005
A. Reform der Unternehmensbesteuerung	-14,0	-17,7	-23,1	-20,6	-18,8	-18,8
I. Tarifsenkungen und reformbedingte Maßnahmen	-28,6	-23,3	-34,8	-37,1	-35,6	-35,6
1. Kapitalgesellschaften	-20,4	-18,2	-27,9	-28,4	-27,0	-27,0
darunter:						
Senkung des Thesaurierungssatzes der Körperschaftsteuer von 40 auf 25%	-14,0	-11,3	-14,6	-15,9	-17,1	-18,4
Senkung des Ausschüttungssatzes bei der Körperschaftsteuer von 30 auf 25%	-2,0	-5,3	-4,7	-3,3	-3,2	-3,4
Ersatz des Anrechnungsverfahrens durch das Halbeinkünfteverfahren bei der Dividendenbesteuerung	5,0	-	3,9	5,1	5,6	5,9
Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen aus inländischen Beteiligungen	-4,2	-1,6	-3,4	-4,1	-4,2	-4,2
2. Personenunternehmen	-8,2	-5,0	-6,8	-8,7	-8,5	-8,6
darunter:						
Ermäßigung der Einkommensteuer mit dem 1,8-fachen Gewerbesteuermaßbetrag	-9,9	-6,9	-9,2	-12,1	-11,9	-12,8
Wiedereinführung des halben Steuersatzes für Betriebsveräußerungen und -aufgaben	-2,1	-1,1	-1,5	-2,1	-2,1	-2,0
Abschaffung der Tarifbegrenzung für gewerbliche Einkünfte nach § 32 c EStG ab 2001	5,2	3,6	4,8	6,7	6,8	7,5
II. Finanzierende Maßnahmen	14,6	5,6	11,6	16,5	16,7	15,8
darunter:						
Senkung der degressiven Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens	13,0	5,4	10,9	14,8	14,4	13,1
B. Anpassung der amtlichen Abschreibungstabellen an realitätsnähere Nutzungsdauern	3,5	0,7	2,7	5,2	7,0	8,6
Unternehmensteuerreform einschl. der veränderten Abschreibungstabellen	-10,6	-17,0	-20,5	-15,5	-11,8	-11,2
C. Reform des Einkommensteuertarifs	-51,9	-28,4	1,3	-13,8	-13,2	-51,5
darunter:						
Einführung des für 2002 beschlossenen Tarifs im Jahr 2001 (Grundfreibetrag: 14100 DM, Eingangssteuersatz: 19,9%, Spitzensteuersatz: 48,5%)	(-27,8)	-28,7	1,4	-0,5	-	-
Tarifsenkung 2003 (Grundfreibetrag: 14500 DM, Eingangssteuersatz: 17%, Spitzensteuersatz: 47%)	(-13,5)	-	-	-13,6	-13,5	0,1
Tarifsenkung 2005 (Grundfreibetrag: 15000 DM, Eingangssteuersatz: 15%, Spitzensteuersatz: 42%)	-52,2	-	-	-	-	-51,9
Steuersenkungsgesetz insgesamt	-62,5	-45,4	-19,2	-29,3	-25,1	-62,8

¹ Einschließlich der Entschließung des Bundesrates vom 14. Juli 2000. ² Auswirkungen in den ersten 12 Monaten nach Inkrafttreten bzw. im ersten Veranlagungsjahr der Maßnahme.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Stand: 18. 7. 2000.

winnen. Zum anderen werden die weitere Aufstockung der „Ökosteuer“ und die mittelfristig erwarteten kräftigen Gewinnsteigerungen zu Mehreinnahmen führen.

Die Beitragseinnahmen der Sozialversicherung werden in den Jahren 2000 bis 2003 schwächer als die gesamtwirtschaftliche Bruttolohn- und -gehaltssumme steigen, da der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung schrittweise gesenkt wird. In den Jahren 2004 und 2005 dürfte sich das Beitragsaufkommen weitgehend parallel zum Wachstum der Bruttolöhne und -gehälter entwickeln. Zwar kann mittelfristig mit einer Anhebung der Beiträge zur Rentenversicherung gerechnet werden, doch ist angesichts der zu erwartenden Arbeitsmarktentwicklung nach 2002 eine Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung wahrscheinlich; in den Berechnungen ist

daher unterstellt, daß die Beitragssätze zur Sozialversicherung insgesamt stabil bleiben.

Der Anteil der (gesamten) Staatseinnahmen am BIP wird sich von 47,2% (1999) auf 44,5% (2005) verringern. Dabei wird die Steuer- und Abgabenquote von ihrem historischen Höchststand von 43,1% im Jahr 1999 bis 2005 auf 41,2% zurückgehen; die Belastung mit Sozialbeiträgen wird insbesondere bis zum Jahr 2003 sinken, die mit Steuern wird nach dem deutlichen Rückgang im Jahr 2001 in den folgenden Jahren trotz der geplanten Steuersenkungen wieder zunehmen und im Jahr 2005 nur knapp einen halben Prozentpunkt niedriger sein als 1999.

Deutlich verbesserte Finanzlage des Staates

Die Finanzlage des Staates wird sich bis zum Jahr 2005 trotz der beschlossenen Steuerentlastungen er-

heblich verbessern, wenn die Wirtschaft auf den zugrunde gelegten Wachstumspfad einschwenkt, der Konsolidierungskurs fortgesetzt und der angestrebte Ausgabenpfad tatsächlich realisiert werden¹². Dabei zeichnet sich für dieses Jahr – bedingt durch die UMTS-Versteigerungserlöse – erstmals seit 1989 wieder ein Überschuss ab, der 60 Mrd. DM bzw. 1,5% des nominalen BIP betragen dürfte; als Folge davon wird auch die Schuldenstandsquote der Gebietskörperschaften mit 59,3% erstmals seit 1996 wieder unter dem Referenzwert des Vertrags von Maastricht liegen¹³.

Ohne Berücksichtigung der Versteigerungserlöse belaufen sich die Fehlbeträge auf 1,0% des BIP. Im Jahr 2001 dürfte das Budgetdefizit vorübergehend auf 1,4% des BIP zunehmen. Ausschlaggebend sind die mit der Steuerreform verbundenen Haushaltsbelastungen; diese belaufen sich unter Berücksichtigung der von den Steuersenkungen ausgehenden Kreislaufwirkungen zwar nur auf 75% der (Brutto-) Steuerentlastung¹⁴, doch können sie kurzfristig nicht durch die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen und die mit der Schuldentilgung verbundenen geringeren Zinsausgaben ausgeglichen werden. In den Folgejahren werden sich die Fehlbeträge bei dem moderaten Ausgabenpfad deutlich verringern, und in den Jahren 2004 und 2005 kann sogar mit Überschüssen in Höhe von jeweils rund 1% des BIP gerechnet werden.

Der Defizitabbau kommt somit rascher voran, als dies von der Bundesregierung vorgesehen ist; die im Stabilitätsprogramm¹⁵ für die Jahre 2002 und 2003 anvisierten Defizitquoten von 1 bzw. 1/2% werden voraussichtlich um jeweils einen halben Prozentpunkt und der für 2004 angestrebte Haushaltsausgleich um

einen Prozentpunkt unterschritten (Schaubild). Die Verbesserung der Finanzlage ermöglicht eine beschleunigte Rückführung der Schuldenstandsquote auf rund 49% im Jahr 2005. Damit werden weniger Mittel für den Schuldendienst gebunden, die Zins-Steuerquote sinkt von 14,7% (1999) auf 12,4% (2005).

Qualitative Konsolidierung nicht erreicht

Die Finanzpolitik wird mit dem eingeschlagenen Kurs in Teilbereichen Erfolge erzielen: So kann die Staatsquote infolge der Konsolidierungsbemühungen von 1999 bis 2005 um 5 Prozentpunkte gesenkt werden, was zum überwiegenden Teil zur Rückführung der Haushaltsfehlbeträge bzw. – ab 2004 – zur Bildung von Haushaltsüberschüssen und zum geringeren Teil für Abgabentlastungen genutzt werden soll. Die Haushaltsfehlbeträge werden damit – wie dargestellt – deutlich rascher zurückgeführt als im Stabilitätsprogramm anvisiert. Allerdings wird die Verringerung der Abgabenbelastung nur in der ersten Stufe der Steuerreform merklich vorankommen, und auch die angestrebte qualitative Konsolidierung, d.h. die Verbesserung der Ausgabenstruktur zugunsten höherer Staatsausgaben mit investitions- und beschäftigungsfördernder Wirkung dürfte nicht erreicht werden:

□ Die „Steuerreform 2000“ führt zwar in der ersten Stufe dazu, daß die in den neunziger Jahren kräftig gestiegene Steuerbelastung zurückgeführt wird, doch gelingt es aufgrund der „heimlichen“ Steuererhöhungen nicht, die Steuerbelastung nachhaltig zu verringern¹⁶. Auch zeichnet sich bei den Beitragssätzen zur Sozialversicherung insgesamt nach dem Auslaufen der ökosteuerfinanzierten Entlastungen mittelfristig kein Rückgang ab.

□ Die Investitionsausgaben des Staates dürften in den kommenden Jahren angesichts der vorrangig auf die quantitative Konsolidierung der Staatsfinanzen gerichteten Bemühungen nur wenig gesteigert werden, obwohl sie bereits in den neunziger Jahren in Westdeutschland trotz der zunehmenden Alterung der Infrastruktur erheblich eingeschränkt worden waren¹⁷ und sich insbesondere im Verkehrs-, Bildungs- und

¹² Die in Westdeutschland in den 80er Jahren mit der Konsolidierungspolitik gemachten Erfahrungen zeigen, daß der Konsolidierungskurs zwar auch bei einer sich abzeichnenden Besserung der Haushaltslage durchgehalten werden kann, daß es dann aber schwerer fällt, den Ausgabenanstieg eng zu begrenzen. Vgl. hierzu H. Gebhardt: Finanzpolitik nach dem Regierungswechsel, in: RWI-Mitteilungen, 40 (1), 1989, S. 47 ff.

¹³ Damit liegt Deutschland deutlich unter der durchschnittlichen Schuldenstandsquote der Staaten des Euroraums von voraussichtlich rund 70%. Vgl. hierzu European Commission (Hrsg.): Public finances in EMU – 2000. Report of the Directorate General for Economic and Financial Affairs, 24. Mai 2000.

¹⁴ Den Impulsen der Steuerreform auf das BIP, die sich auf durchschnittlich 0,5 Prozentpunkte in den kommenden zwei Jahren belaufen, stehen freilich die kontraktiven Wirkungen des Sparpakets gegenüber, so daß sich die finanzpolitischen Impulse per saldo auf durchschnittlich 0,3 Prozentpunkte belaufen. Zu den gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Konsequenzen der Maßnahmen im einzelnen vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): RWI-Konjunkturberichte, 50 (2), 1999, S. 162 ff.

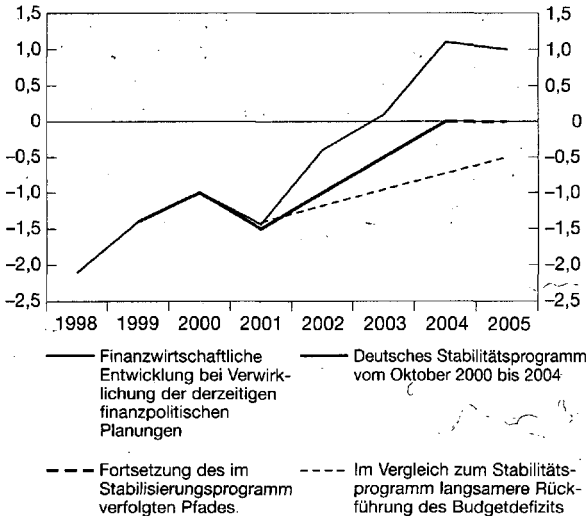
¹⁵ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte, Deutsches Stabilitätsprogramm – Aktualisierung, Oktober 2000, S. 27.

¹⁶ Die durchschnittliche wie die marginale Lohnsteuerbelastung der Beschäftigten werden – unter Berücksichtigung eines jahresdurchschnittlichen Lohnanstiegs von 3% – im Jahr 2005 in aller Regel höher sein als im laufenden Jahr. Vgl. hierzu Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.): Weltkonjunktur: Boom, Inflation, Crash? Kiel, März 2000, S. 5 ff.

¹⁷ Das Niveau der Bruttoanlageinvestitionen lag im Jahr 1999 in nominaler Rechnung um 21% unter dem von 1993, was zum Teil freilich auch auf Ausgliederungen im Zuge der verstärkten Privatisierungsbemühungen insbesondere auf Gemeindeebene zurückzuführen ist.

**Finanzierungssaldo des Staates in %
des nominalen BIP bei alternativen
Konsolidierungsstrategien**

1998 bis 2005



Quelle: Eigene Berechnungen. Im Jahr 2000 ohne Berücksichtigung des Erlöses aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen in Höhe von 99,4 Mrd. DM.

Forschungsbereich mittlerweile ein hoher Ersatz- und Modernisierungsbedarf aufgestaut hat, und obwohl in Ostdeutschland bei den Infrastruktureinrichtungen, insbesondere im Verkehrsbereich, immer noch ein erheblicher Rückstand gegenüber dem Westen besteht. Der seit Anfang der achtziger Jahre zu beobachtende Rückgang der Investitionsquote wird somit – anders als im Stabilitätsprogramm angekündigt¹⁸ – nicht gestoppt (vgl. Tabelle 2), so daß sich die Haushaltsstruktur unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten verschlechtern wird.

Optionen für eine offensivere Finanzpolitik

Der Rückgang des staatlichen Budgetdefizits vollzieht sich nach der hier vorgelegten Prognose in der mittleren Frist deutlich rascher als im Stabilitätsprogramm vorgesehen. Damit eröffnet sich für die Finanzpolitik budgetärer Handlungsspielraum, um sowohl dem mittelfristig zu erwartenden Anstieg der Steuerbelastung entgegenzuwirken als auch die Struktur der Staatsausgaben durch eine stärkere Ausweitung zukunftssträchtiger Ausgaben mit investivem Charakter zu verbessern.

¹⁸ Es zeichnet sich jedenfalls auch dann ein weiterer Rückgang der Investitionsquote ab, wenn man die im Stabilitätsprogramm erwartete Entwicklung der öffentlichen Investitionen zugrunde legt, denn der Anstieg der Investitionen wird danach mit durchschnittlich 2% nur halb so stark veranschlagt wie das Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Volks- und finanzwirtschaftliche Berichte ..., a.a.O. (Oktober 2000), S. 30.

Ein weniger forciertes Abbau der Haushaltsfehlbeträge wäre auch mit dem Stabilitäts- und Wachstums-pakt von Dublin vereinbar. In diesem Pakt haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion darauf verständigt, mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen oder sogar überschüssigen Gesamthaushalt (Gebietskörperschaften einschließlich Sozialversicherung) anzustreben, um so ausreichenden Spielraum für die Hinnahme der haushaltsmäßigen Auswirkungen von „normalen“ Konjunkturabschwüngen unterhalb der Defizitobergrenze von 3% des BIP zu schaffen¹⁹. Diese Verpflichtungen begrenzen zwar den budgetären Handlungsspielraum der Finanzpolitik, doch ist die in der mittleren Frist zu erwartende umfassende Defizitrückführung bzw. Bildung von Überschüssen sehr weitreichend, zumal es – insbesondere nach der deutlichen Rückführung der Schuldenstandsquote im laufenden Jahr und der Erfüllung der Verschuldungskriterien des Maastricht-Vertrages – in den kommenden Jahren keinen fiskalischen Sachzwang mehr für eine rasche Konsolidierung gibt²⁰. Das erforderliche Sicherheitspolster zur Defizitobergrenze, um im Falle eines konjunkturellen Rückschlags die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen, wird deutlich übertroffen; in der Vergangenheit hätte in Deutschland eine Sicherheitsmarge von 1 bis 2 Prozentpunkten genügend Spielraum für die Hinnahme konjunktureller Haushaltsbelastungen gelassen²¹.

Von daher könnte die Finanzpolitik den durch die Rückführung der Staatsquote gewonnenen Spielraum in stärkerem Umfang als geplant zur Senkung der Abgabenbelastung und zur Ausweitung investiver Ausgaben nutzen. Auch die implizite Verschuldung des Staates, die beim umlagefinanzierten Alterungssystem aus der Überalterung der Bevölke-

¹⁹ Die Defizitgrenze darf nur in Ausnahmefällen – wie einer schweren Rezession, wenn das reale BIP innerhalb eines Jahres um 2% schrumpft, oder einem außergewöhnlichen, exogen verursachten Ereignis – ohne Sanktionen überschritten werden. Vgl. hierzu im einzelnen Europäische Kommission (Hrsg.): Haushaltsüberwachung in der WWU: Europäische Wirtschaft, Beiheft A Wirtschaftsanalysen, 1999, Nr. 3, S. 3.

²⁰ Die Finanzpolitik kann auf Dauer dann als nachhaltig eingestuft werden, wenn die Schuldenstandsquote – zur Vermeidung eines steigenden Anteils der öffentlichen Zinsausgaben – konstant gehalten werden kann. Zur Stabilisierung dieser Quote z.B. auf der im Maastricht-Vertrag festgelegten Obergrenze von 60% müßte bei dem in der Mittelfristprojektion der Bundesregierung zugrundegelegten Wachstum des nominalen BIP die Defizitquote im Konjunkturzyklus auf durchschnittlich 2,4% begrenzt werden. Zum Sustainability-Ansatz vgl. O. J. Blanchard: Suggestions for a new Set of Fiscal Indicators, OECD Working Papers, Nr. 79, 1990.

²¹ Vgl. hierzu Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): RWI-Konjunkturberichte, 48 (2), 1997, S. 163 ff.; Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Monatsbericht April 1997, 49. Jg., S. 31 ff.; OECD (Hrsg.): OECD Economic Outlook, 1997, S. 24; sowie Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Volks- und finanzwirtschaftliche Berichte, Deutsches Stabilitätsprogramm – Aktualisierung, Dezember 1999, S. 15.

rung erwächst²², setzt kurzfristig keine forcierte Defizitrückführung voraus, denn die Anpassungserfordernisse sind längerfristiger Natur; außerdem verbessert sich bei den Erwerbstätigen der finanzielle Rahmen für die private Altersvorsorge, wenn der sich mittelfristig öffnende budgetäre Handlungsspielraum auch für zusätzliche Abgabentlastungen genutzt wird.

Die Entscheidung über das einzuschlagende Konsolidierungstempo hat die Wechselwirkung zwischen finanzpolitischer Ausrichtung und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung zu beachten. So vermag eine vorrangig auf Konsolidierung ausgerichtete Finanzpolitik zwar rascher einen ausgeglichenen Gesamthaushalt erreichen und über geringere Schuldendienstverpflichtungen den fiskalischen Handlungsspielraum in der mittleren Frist verbessern, doch dämpft eine forcierte Konsolidierung tendenziell die gesamtwirtschaftliche Nachfrage²³, während etwaige Impulse aus der Rückführung der Staatsquote erst auf mittlere und längere Frist zu Buche schlagen würden. Mit Blick auf die zur Verringerung der nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit erforderliche Stärkung der Wachstumskräfte erscheinen letztlich eine stärkere Senkung der Abgabenbelastung sowie eine Aufstockung der investiven Ausgaben, z.B. zur Bereitstellung einer modernen materiellen Infrastruktur und einer angemessenen Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur, effektiver als eine – im Vergleich zu den Zielwerten des Stabilitätsprogramms – raschere Verringerung der Haushaltsfehlbeträge.

Eine stärker wachstumsorientierte Finanzpolitik

Wenn man die von der Bundesregierung für 2002 und 2003 anvisierten Defizitquoten und den für 2004 ins Auge gefaßten Haushaltsausgleich zugrunde legt, dann zeichnet sich bei unveränderten Einsparbemühungen in mittlerer Frist ein nicht unbeträchtlicher budgetärer Handlungsspielraum für einnahme- und ausgabenpolitische Maßnahmen ab; er beliefe

sich gegenüber dem Status quo brutto, d.h. ohne Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Expansionseffekte einer „offensiveren“ Finanzpolitik, auf 24 Mrd. DM (2002), 28 Mrd. DM (2003) sowie auf jeweils rund 50 Mrd. DM in den Jahren 2004 und 2005. Bei einer – im Vergleich dazu – langsameren Rückführung des Budgetdefizits – auf 0,5% des BIP im Jahr 2005 – ergäbe sich naturgemäß eine größere Manövriermasse: sie würde von 34 Mrd. DM im Jahr 2002 auf 72 Mrd. DM im Jahr 2005 steigen. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit – die Arbeitslosenquote beläuft sich in diesem Jahr voraussichtlich auf knapp 8% – sollten das Timing des Defizitabbaus und somit auch die Nutzung dieser Handlungsspielräume unter Beachtung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt übernommenen Verpflichtungen²⁴ stärker an wachstums- und beschäftigungspolitischen Erfordernissen ausgerichtet werden; dabei ist zu klären, inwieweit die frei werdenden Mittel für eine Ausweitung zukunfts-trächtiger Ausgaben in Sach- und Humankapital und inwieweit sie für zusätzliche Abgabentlastungen verwendet werden sollen.

Die stärkere Aufstockung der investiven Staatsausgaben ist nicht nur aufgrund der – aus dem mehrjährigen Investitionsrückgang resultierenden – Entwertung des Infrastrukturkapitals und des nach wie vor in Ostdeutschland erforderlichen Infrastrukturausbaus angezeigt, sondern auch angesichts ihrer wachstumspolitischen Bedeutung, schlagen diese Ausgaben sich doch mittel- und langfristig in einer Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und der Realeinkommen nieder. Nicht zuletzt aus diesem Grunde haben sich auch die Mitgliedsländer der EU im Jahr 1999 darauf verständigt, die ständige Abnahme des Anteils der öffentlichen Investitionen am BIP aufzuhalten und umzukehren²⁵. Nachholbedarf gibt es aber nicht nur beim staatlichen Sachkapital, sondern auch – wie die Engpässe im IT-Bereich zeigen – in Bildung und Forschung.

²² Zu den sich langfristig aus der zunehmenden Alterung der Bevölkerung abzeichnenden Belastungen vgl. Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Die fiskalische Belastung zukünftiger Generationen – eine Analyse mit Hilfe des Generational Accounting, Monatsbericht November 1997, 49. Jg., S. 19 ff.; sowie G. Weinert, u.a.: Nachhaltigkeit: Beurteilung der Konvergenz ausgewählter Mitgliedstaaten im Vorfeld der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, HWWA-Report Nr. 179, 1998, S. 21 f.

²³ Die nachfrageseitigen Wirkungen von Steuerentlastungen werden dadurch gemindert, daß zur „Gegenfinanzierung“ Ausgaben gekürzt werden. Zu den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Steuerentlastungen bei – in Umfang und Struktur – unterschiedlichen Finanzierungsmaßnahmen vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): RWI-Konjunkturberichte, 48 (1), 1997, S. 68 f. Zu den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer restriktiven Ausgabenpolitik vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Wachstum- und Beschäftigungswirkungen der Rückführung öffentlicher Ausgaben – differenziert nach Arten. Empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft (Bearbeiter: H. D. von Loeffelholz, P. Hernoold und H. Rappen), Essen 1995.

²⁴ Die Verschuldungsregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts sollen hier nicht thematisiert werden. Zur Kritik an diesen Regeln vgl. z.B., J. Prieue: Verschuldungsregeln in der Europäischen Währungsunion – Kritische Analyse des geplanten europäischen „Stabilitäts- und Wachstumspakts“, in: WSI-Mitteilungen, Bd. 50 (6), 1997, S. 365 ff.

²⁵ Zur Steigerung des mittel- und längerfristigen Wachstumspotentials hatte die Europäische Kommission die Mitgliedsländer unter Wahrung der Haushaltsdisziplin zu einem höheren Niveau der öffentlichen Investitionen aufgefordert. Vgl. hierzu Europäische Kommission (Hrsg.): Europäische Wirtschaft, Jahreswirtschaftsbericht 1999, Brüssel 1999, S. 67; sowie C.-H. Schlag: Die Budgetpolitik in der EWU, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 2, S. 112 ff. Nach einer Untersuchung von Kitterer und Schlag für Westdeutschland im Zeitraum 1961 bis 1988 besteht freilich kein Anlaß, den Einfluß der öffentlichen Investitionen auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität „euphorisch einzuschätzen“. Vgl. W. Kitterer, C.-H. Schlag: Sind öffentliche Investitionen produktiv? Eine empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 52, 1995, S. 460 ff.

Weitreichendere, schrittweise zu realisierende Abgabentlastungen sind insofern angezeigt, als die Steuerreform in der zweiten Stufe ein haushalts- und gesamtwirtschaftlich allenfalls geringes Entlastungsvolumen vorsieht und als in der mittleren Frist auch die Sozialabgaben nicht verringert werden dürften, so daß von der vorrangig auf Defizitabbau ausgerichteten Finanzpolitik tendenziell kontraktive Effekte zu erwarten sind. Außerdem zeichnet sich nach der Versteigerung der Mobilfunklizenzen gleichsam eine fiskalische Belastung der Konsumenten durch höhere Preise für UMTS-Dienstleistungen ab, auch wenn diese sich – den Konventionen der ESVG entsprechend – nicht in einer steigenden Abgabenquote niederschlägt; die Telekommunikationsunternehmen werden jedenfalls versuchen, die Aufwendungen zur Ersteigerung der Lizenzen auf die Verbraucher abzuwälzen, so daß in Deutschland in diesem Bereich künftig höhere Gebühren nicht ausgeschlossen werden können als in denjenigen Staaten, in denen die Lizenzen kostenlos oder zu vergleichsweise niedrigen Lizenzgebühren vergeben werden²⁶.

Eine finanzpolitische Strategie, die den durch die Rückführung der Staatsquote sich öffnenden Handlungsspielraum für eine Aufstockung der öffentlichen Investitionen und – in der mittleren Frist – auch für zusätzliche Abgabentlastungen nutzt, dürfte die Wachstumskräfte mehr stärken als ein forcierter Defizitabbau; sie könnte dazu beitragen, daß die Wirtschaft auf einen – im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Zielprojektion der Bundesregierung – höheren Wachstumspfad einschwenkt²⁷ und damit die Bedingungen für eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte verbessert; insofern würde ein weniger rascher Defizitabbau auch keine Abkehr vom Konsolidierungskurs bedeuten.

Die in den achtziger Jahren in der Bundesrepublik gewonnenen Erfahrungen zeigen die Chancen einer derart ausgerichteten Konsolidierungspolitik. So konnte sich die wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung in der ersten Hälfte der achtziger Jahre zwar unbeschadet weitreichender Konsolidierungsmaßnahmen – begünstigt durch die kräftige Expansion der Weltwirtschaft – entfalten, sie gewann aber erst dann spürbar

an Schwung, als die Finanzpolitik, insbesondere mit der dreistufigen Steuerreform 1986/1988/1990, „offensiver“ ausgerichtet wurde²⁸.

Die Impulse einer solchen Strategie können sich jedoch nur dann voll entfalten, wenn sie – wie die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten zeigen – von einer wachstumsgerechten Geldpolitik flankiert werden. So sind die amerikanischen Konsolidierungserfolge – dort weist der Bundeshaushalt, der bis Mitte der neunziger Jahre noch hohe Fehlbeträge hinnehmen mußte, inzwischen unter den Bedingungen der Vollbeschäftigung einen Überschuß von mehr als 2% des BIP aus – nicht zuletzt der dynamischen Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung zu verdanken, die unter anderem dadurch gefördert wurde, daß die Geldpolitik den durch den Konsolidierungskurs gewonnenen Spielraum zur Zinssenkung nutzte bzw. auf eine monetäre Straffung verzichten konnte²⁹.

Fazit

Die Analyse der sich mittelfristig abzeichnenden Perspektiven der Finanzpolitik zeigt, daß sich die Finanzlage des Staates bei einem Einschwenken auf den zugrundegelegten Wachstumspfad und bei Verwirklichung der derzeitigen finanzpolitischen Planungen in den kommenden Jahren nachhaltig bessern dürfte. So kann bei dem eingeschlagenen finanzpolitischen Kurs bereits im Jahr 2003 mit einem ausgeglichenen Haushalt und in den Jahren 2004 und 2005 mit merklichen Haushaltsüberschüssen gerechnet werden. Bei dem forcierten Defizitabbau wird allerdings die qualitative Konsolidierung der Staatsfinanzen vernachlässigt, auch kommt die zur Verbesserung der Wachstumsbedingungen angestrebte Rückführung der Steuerbelastung in der mittleren Frist kaum voran. Dabei könnten auch bei einer deutlichen Aufstockung der staatlichen Investitionen und bei umfassenderen Abgabentlastungen die staatlichen Haushaltsfreibeträge merklich zurückgeführt und ein Budgetausgleich in der mittleren Frist angestrebt werden. Die Finanzpolitik könnte also in den kommenden Jahren mit einer „offensiveren“ Ausrichtung wachstums- und beschäftigungspolitischen Erfordernissen stärker Rechnung tragen und gleichzeitig den Verpflichtungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts entsprechen.

²⁶ In einigen Staaten wurden (Finnland, Spanien) bzw. werden (Irland, Luxemburg, Portugal, Schweden) die Mobilfunklizenzen nicht versteigert, sondern im „Schönheitswettbewerb“ (Ausschreibungsverfahren nach Angebotsvergleichen) vergeben, der sich an technischen Kriterien und an den Investitionsplänen zum Ausbau des UMTS-Netzes orientiert. Vgl. hierzu auch H.-W. Sinn: Auf einem Auge blind? in: ifo-schnelldienst, Jg. 53 (30), 2000, S. 3 f.

²⁷ Zur Verbesserung der Wachstumsbedingungen sind freilich auch die übrigen Politikbereiche gefordert. Vgl. hierzu z. B. K.-D. Henke, U. Heilemann, G. Wagner: Wirtschaftspolitische Agenda der nächsten vier Jahre – Einführung, in: RWI-Mitteilungen, 49 (3/4), 1998, S. 121 ff. und die dort aufgeführten Beiträge.

²⁸ Zur Konsolidierungsstrategie der achtziger Jahre vgl. H. Gebhardt: Finanzpolitik nach dem Regierungswechsel, in: RWI-Mitteilungen, 40 (1), 1989, S. 41 ff.

²⁹ Zu den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Finanz- bzw. der Geldpolitik vgl. U. Heilemann u.a.: Der Wirtschaftsaufschwung in den Vereinigten Staaten in den neunziger Jahren – Rolle und Beitrag makroökonomischer Faktoren, in: RWI-Mitteilungen, 51 (1), 2000, S. 1 ff.