

Seidel, Tobias; Westermann, Frank

Article

Konjunkturelle Auswirkungen des Vorziehens der Steuerreform

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Seidel, Tobias; Westermann, Frank (2004) : Konjunkturelle Auswirkungen des Vorziehens der Steuerreform, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 57, Iss. 01, pp. 25-30

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164000>

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.

Am 19. Dezember 2003 wurde im Vermittlungsausschuss ein teilweises Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform von 2005 auf 2004 und damit eine Entlastung der Steuerzahler von 9 Mrd. € beschlossen.¹ In diesem Beitrag wird der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen diese Steuersenkung auf das Bruttoinlandsprodukt hat bzw. um welchen Betrag sich das Sozialprodukt in den folgenden Jahren erhöhen wird. Hierbei werden sowohl die positiven Effekte der Steuersenkung als auch die negativen Konsequenzen ihrer Gegenfinanzierung mitberücksichtigt.

Nach der Keynesianischen Theorie kann der Staat den konjunkturellen Verlauf durch finanzpolitische Maßnahmen beeinflussen. Maßnahmen, wie Staatsausgaben oder Steuereinnahmen, verursachen nicht nur einen direkten Impuls, sondern lösen auch eine Multiplikatorwirkung aus. Durch die Erhöhung des Bruttoinlandsproduktes wird die hierdurch induzierte Ausweitung des privaten Konsums zu einer weiteren Nachfragerhöhung und einer abermaligen Produktionserhöhung führen. Aus diesem Grund prognostiziert die Keynesianische Theorie eine Wirkung der Fiskalpolitik, die den Wert 1 übersteigt. Dieses Modellergebnis ist jedoch in der theoretischen Diskussion stark umstritten. Je nachdem, wie die Annahmen gesetzt werden, erscheint das komplette Spektrum von sehr starken Effekten der Fiskalpolitik bis zu völliger Neutralität als theoretisch möglich.

Neuere empirische Studien zeigen, dass der Multiplikatoreffekt zwar klein, aber dennoch statistisch signifikant und nicht zu vernachlässigen ist. Der Artikel nimmt eine erste Abschätzung der Auswirkungen des Vorziehens der Steuerreform aufgrund dieser empirischen Erkenntnisse zur Größenordnung von fiskalpolitischen

Multiplikatoren vor. Hierbei werden sowohl die positiven Effekte der Steuersenkung als auch die negativen Konsequenzen ihrer Gegenfinanzierung mitberücksichtigt: Während in den ersten Jahren (2004–2006) die Steuersenkung positive Effekte auf das Wachstum des Sozialprodukts in der Höhe von 0,2 bis 0,5% hat, überwiegen mittelfristig die negativen Effekte der Gegenfinanzierung. Ab 2006 wirken die im Dezember beschlossenen Maßnahmen kontraktiv.

Der nächste Abschnitt beschreibt die im Detail beschlossenen Maßnahmen des Vorziehens der Steuerreform und der geplanten Gegenfinanzierung. Es wird gezeigt, dass die Nettoentlastung in 2004 zwar 7,59 Mrd. € beträgt, in den Folgejahren aber durch die Gegenfinanzierung eine Belastung von 3,92 Mrd. € (2005), 4,54 Mrd. € (2006) und 5,50 Mrd. € (2007) verursacht. Im Anschluss daran werden die Auswirkungen auf die Konjunktur untersucht. In diesem Abschnitt werden ebenfalls alternative Szenarien analysiert, die zeigen, dass der Effekt auch schon in 2004 negativ werden kann. Dies wäre der Fall, wenn Privatisierungserlöse nicht wie geplant erzielt werden können und die Bundesregierung mehr als 45% durch Einsparungen von Staatsausgaben finanziert (z.B. um die Maastricht Kriterien zu erfüllen). Weiterhin wird in diesem Abschnitt gezeigt, dass zur Gegenfinanzierung der Entlastung von 9,06 Mrd. €, die durch das *Vorziehen der Steuerreform* entsteht, lediglich eine zukünftige jährliche *Belastung* ab 2005 von ca. 450 Mill. € notwendig gewesen wäre.² Das tatsächliche Mehraufkommen ist in den Folge-

* Center for Economic Studies (CES) an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

¹ Auf ihrer Klausurtagung in Neuhausen im Juni des letzten Jahres hat die Bundesregierung beschlossen, die dritte Stufe der Steuerreform um ein Jahr auf den 1. Januar 2004 vorzuziehen. Das hätte eine Entlastung der Bürger um gut 15 Mrd. € zur Folge gehabt, zusätzlich zur zweiten Stufe, die wegen der Flutkatastrophe von 2003 auf 2004 verschoben worden war. Im Bundesrat erhielt das entsprechende Gesetz nicht die erforderliche Mehrheit, so dass ein Kompromiss im Vermittlungsausschuss gefunden werden musste, der am 19. Dezember sowohl von Bundestag als auch von Bundesrat verabschiedet wurde. Dieser Kompromiss sah vor, nicht die volle Stufe 3 der Steuerreform 2000, sondern nur einen Teil vorzuziehen.

² Bei einem Zinssatz von 5% ist der Barwert eines jährlichen zukünftigen Steueraufkommens von 453 Mill. € gleich der Entlastung von 9 Mrd. € in 2004.

jahren ab 2005 ist aber tatsächlich acht- bis zwölfmal so groß. Der letzte Abschnitt fasst die Ergebnisse zusammen.

Die Maßnahmen

Entlastung durch das Vorziehen der Steuerreform

Neben den 6,1 Mrd. € Entlastung durch die zweite Stufe, die schon für 2004 festgelegt war, erhöht sich die steuerliche Entlastung um rund 9 Mrd. €.³ Konkret sieht die nun geltende Regelung wie folgt aus:

- Anhebung des Grundfreibetrages auf 7 664 €
- Absenkung des Spitzensteuersatzes auf 45%
- Absenkung des Eingangssteuersatzes auf 16%
- Gleichmäßige Absenkung der Progressionszone

Das bedeutet eine Entlastung von 9,06 Mrd. € im laufenden Jahr, eine Belastung von 360 Mill. € in 2005 und eine Entlastung von 230 Mill. € in 2006. Die Steuermehreinnahmen (gleich Belastung der Bürger) in 2005 sind darauf zurückzuführen, dass die Maßnahmen geringere Erstattungen an Lohnsteuerpflichtige im Rahmen der Einkommensteueranverlagungen nach sich ziehen.

Gegenfinanzierung

Die Gegenfinanzierung der Reform geschieht über Steuererhöhungen, Subventionsabbau, Privatisierungserlöse und Kredite.

Im Haushaltsbegleitgesetz (HHBeglG) sind neben dem Steuerkompromiss Maßnahmen verabschiedet worden, die eine Finanzierung der Entlastung teilweise sicherstellen.⁴ Tabelle 1 bietet einen Überblick über die Einzelmaß-

nahmen des HHBeglG und die damit verbundenen Steuermehr- und -mindereinnahmen (–) für die Jahre 2004 bis 2007 (in Mill. €).

Neben dem Haushaltsbegleitgesetz wird der steuerliche Teil der Koch-Steinbrück-Vorschläge zur Finanzierung herangezogen. Die wichtigsten Punkte dieser Liste sind mit ihren entsprechenden Steuereinnahmen des Staates für die Jahre 2004 bis 2007 in Tabelle 2 dargestellt (in Mill. €).

Sowohl die Zahlen aus dem Haushaltsbegleitgesetz als auch aus der Koch-Steinbrück-Liste verdeutlichen, dass das Vorziehen der Steuerreform Belastungen nicht nur in 2004, sondern auch in den Folgejahren nach sich zieht.

Da die Beträge nicht ausreichen, um die Entlastung von rund 9 Mrd. € zu finanzieren, werden weiterhin in 2004 auch Privatisierungserlöse in Höhe von 5,3 Mrd. € für die Gegenfinanzierung angestrebt. Der verbleibende Rest, von 2,296 Mrd. €, wird über Neuverschuldung abgedeckt, was einer Finanzierungsquote von 74,7% in diesem Jahr entspricht.

Nettoentlastung

Unter *Steuern* verstehen wir in der folgenden Analyse der konjunkturellen Auswirkungen die gesamten Einnahmen aller Gebietskörperschaften inklusive der Sozialversicherung abzüglich den gezahlten Subventionen, den Trans-

³ In Neuhausenberg hatte die Bundesregierung ursprünglich beschlossen, die volle dritte Stufe vorzuziehen, was einer zusätzlichen Entlastung von rund 15 Mrd. € entsprochen hätte.

⁴ In Varianten der Gegenfinanzierung sind auch die Gewerbesteuer und das Steuervergünstigungsabbaugesetz (»Korb II«) aufgeführt. Dies wird hier ausgeklammert. Erläuterung der Änderungen, siehe unten.

Tab. 1

Gegenfinanzierung I – Maßnahmen im Haushaltsbegleitgesetz

	2004	2005	2006	2007
Abschaffung der Vereinfachungsregelung bei der Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter	245	1 215	1 830	2 130
Einheitliche Entfernungspauschale von 30 Cent je Kilometer	400	1 050	1 120	1 120
Einführung eines Entlastungsbetrages für Alleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren in Höhe von 1 308 Euro	-225	-300	-310	-320
Kindergeldmehrausgaben durch die Erhöhung des Grenzbetrages, bis zu dem ein volljähriges Kind eigene Einkünfte und Bezüge haben darf, um im Rahmen des Familienleistungsausgleichs berücksichtigt zu werden, von 7 188 Euro auf 7 680 Euro	-50	-100	-100	-100
Streichung des Haushaltsfreibetrags in Höhe von 1 188 Euro ab 1. Januar 2004	440	50	0	0
Erhöhung des Höchstbetrags für den Abzug von Unterhaltsleistungen an gesetzlich unterhaltsberechtigte oder diesen gleichgestellte Personen von 7 188 Euro auf 7 680 Euro	0	-25	-30	-30
Reduzierung der Eigenheimzulage um 30% des bisherigen Fördervolumens	94	628	947	1 263
Erweiterung der Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers auf alle steuerpflichtigen Umsätze	85	100	100	100
Summe HHBeglG ohne vorgezogene Reform	989	2 618	3 557	4 163

Quelle: BMF.

Tab. 2
Gegenfinanzierung II – Der steuerliche Teil der Koch-Steinbrück-Vorschläge

	2004	2005	2006	2007
Senkung des Arbeitnehmerpauschbetrages auf 920 Euro	220	380	390	390
Senkung des Sparerfreibetrages auf 1 370 Euro	100	170	190	190
Reduzierung der Abzugsfähigkeit für Sonderausgaben bei Lebensversicherungen auf 88%	0	65	120	120
Erhöhung des ermäßigten Steuersatzes für betriebliche Veräußerungsgewinne um 6%	0	65	160	230
Senkung des Freibetrages für Abfindungen um 12%	65	70	70	70
Senkung der degressiven AfA-Sätze für Mietwohnungsneubauten	0	9	40	85
Sonstiges	90	183	250	253
Summe	475	942	1 220	1 338

Quelle: BMF.

fers und den Ausgaben der Sozialversicherung. Wir betrachten es somit als *Nettokonzept*, welches das dem privaten Sektor entzogene Einkommen messen soll. Unter Staatsausgaben verstehen wir die Summe aus dem staatlichen Konsum und den staatlichen Investitionen. Dies entspricht der Definition der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Das verabschiedete Gesamtpaket beinhaltet nach dieser Definition eine deutlich ansteigende Steuerbelastung für die Bürger ab dem Jahr 2005.

Aus den oben angegebenen Zahlen lässt sich folgendes Tableau mit Entlastung und Gegenfinanzierung für die nächsten Jahre erstellen (in Mill. €).

Während der Staat in diesem Jahr knapp 2,3 Mrd. € an neuen Krediten aufnehmen muss, um die Kosten des Vorziehens zu finanzieren, entstehen in den Folgejahren Budgetüberschüsse mit steigender Tendenz – wenn man diese Maßnahmen isoliert betrachtet. Das erklärt sich beispielsweise dadurch, dass die Eigenheimzulage ab sofort für neue notarielle Verträge gestrichen wurde, Altverträge aber bei einer Förderungsdauer von acht Jahren weiterhin die Zuschüsse bekommen. Folglich steigen die Einsparungen des Staates pro Jahr um ein Achtel (wenn man eine konstante Anzahl an Neuverträgen in jedem Jahr annimmt). Ähnlich verhält es sich mit anderen Positionen der Koch-Steinbrück-Liste.

Tab. 3
Nettoentlastung

	2004	2005	2006	2007
Vorgezogene Steuerreform (Entlastung)	9 060	-360	230	0
Haushaltsbegleitgesetz	989	2 618	3 557	4 163
Koch/Steinbrück	475	942	1 220	1 338
Privatisierung	5 300	0	0	0
Neuverschuldung	2 296	-3 920	-4 547	-5 501
Nettoentlastung	7 596	-3 920	-4 547	-5 501
Differenz zum Vorjahr	7 596	-11 516	-627	-954

Quelle: BMF; Berechnungen der Autoren.

Auswirkungen auf die Konjunktur

Theoretische Multiplikatoren

Gemäß der Keynesianischen Theorie ist der Staat in der Lage, den konjunkturellen Verlauf durch finanzpolitische Maßnahmen zu beeinflussen. Hierbei ist zwischen direkten Nachfrageeffekten und so genannten Multiplikatoreffekten zu unterscheiden. Die Ausgaben des Staates für Güter und Dienstleistungen führen zu einer direkten Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit auf das Bruttoinlandsprodukt. Steuern und Transfers hingegen wirken nur indirekt – über ihren Einfluss auf den privaten Konsum. Somit gibt es nur bei den Staatsausgaben einen direkten Effekt. Beide Maßnahmen haben aber eine Multiplikatorwirkung. Falls es zu einer Erhöhung des Bruttoinlandsproduktes kommt, wird die hierdurch induzierte Ausweitung des privaten Konsums zu einer weiteren Nachfrageerhöhung und einer abermaligen Produktionserhöhung führen. Aus diesem Grund prognostiziert die Keynesianische Theorie eine Wirkung der Fiskalpolitik, die den Wert 1 übersteigt.

Wie schon dargestellt, spielt für das Jahr 2004 nur der Steuermultiplikator eine Rolle, da eine Reduktion der Staatsausgaben zur Finanzierung nicht vorgesehen ist. Theoretisch lautet dieser

$$= \frac{c}{1 - c},$$

wobei c die marginale Konsumneigung ist. Nimmt man z.B. eine marginale Konsumquote in Deutschland von 80% an, ergibt der Keynesianische Multiplikator den Wert 4. Multipliziert man nun die Nettoentlastung für das Jahr 2004 mit diesem konkreten Wert und nimmt man an, dass der Multiplikatorprozess in einem Jahr vollständig abläuft, dann ergibt sich ein Einkommenseffekt von $7\,596 \times 4 = 30\,384$ Mrd. €. In Relation zum Bruttoinlandsprodukt 2003 von 2 131,2 Mrd. €⁵ sind das 1,43%.

⁵ ifo Konjunkturprognose vom 19. Dezember 2003.

Tab. 4
Empirische Multiplikatoren

	t = 1	t = 2	t = 3	t = 4
Staatsausgabenmultiplikator	1.37	0.58	0.08	0.08
Steuermultiplikator	-0,62	-1,63	-1,63	-1,63

Quelle: Leibfritz et al. (2001); Plötscher et al. (2004).

Folglich hätte das Vorziehen der Steuerreform einen Wachstumseffekt von knapp 1 1/2% zur Folge.

Aus mehreren Gründen ist ein Multiplikator von dieser Größenordnung allerdings unplausibel. Erstens wird ein steigendes Einkommen auch eine größere Geldnachfrage implizieren, was bei konstanter realer Geldmenge zu Zinssteigerungen führen wird. Höhere Zinsen verringern die Investitionsaktivität der Unternehmen, welche in gleicher Weise wie der Konsum nachfragewirksam ist. Dieses wird in der Literatur als zinsbedingtes Crowding-Out bezeichnet, was als Sekundäreffekt den Multiplikatorprozess abbremsst.⁶

Ein weiterer Grund für einen geringeren Multiplikatoreffekt ist, dass Keynesianische (nachfragebedingte) Unterbeschäftigung nur einen Teil des Arbeitslosenproblems in Deutschland darstellt. Liegen zum Beispiel ausschließlich angebotsseitige Ursachen für Arbeitslosigkeit (zu hohe Arbeitskosten) vor, so könnte man mit Nachfragepolitik das Problem nicht beheben. In diesem Fall verpufft die Nachfragepolitik und führt lediglich zu Preissteigerungen.^{7,8}

Empirische Multiplikatoren

Um eine Vorstellung über die empirisch geltenden Zusammenhänge von Staatsausgaben, Steuereinnahmen und dem Bruttoinlandsprodukt zu bekommen, ist es notwendig, die Wirkungen in einem statistischen Modell näher zu untersuchen. Dies ist für Deutschland unter anderem in einem Gutachten des ifo Institutes (Leibfritz et al. 2001) sowie in Plötscher, Seidel und Westermann (2004) geschehen. In dieser Untersuchung stand der deutsche Fall im Blickpunkt, es wurde aber auch ein Vergleich mit einer bereits existierenden Studie für die USA gezogen (Blanchard und Perotti 2002). Die Zusammenhänge der Variablen Staatsausgaben, Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt werden in diesen Studien im Rahmen eines Strukturellen Vector Autore-

gressiven Modells (SVAR) untersucht. Aus den Zusammenhängen von gegenwärtigen und verzögerten Werten der drei Variablen werden Impuls-Antwort-Funktionen hergeleitet, mit Hilfe derer man die dynamischen Multiplikatoren von Staatsausgaben und Steuereinnahmen berechnen kann. Im Folgenden analysieren wir die Auswirkungen des Vorziehens der Steuerreform auf Basis dieser empirischen Schätzungen.

Folgende Multiplikatoren werden hierbei für die Auswirkungen der Steuerreform sowie für einige alternative Szenarien zugrunde gelegt.

Ergebnisse

Um nun den Gesamteffekt auf die Konjunktur zu ermitteln, sind die Nettobe- bzw. -entlastungen für die nächsten Jahre (vgl. Tab. 3) mit dem Steuermultiplikator zu multiplizieren und in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zu setzen. Wichtig ist hierbei, dass das statistische Modell die Multiplikatorwirkungen für so genannte »Schocks«, d.h. nicht erwartete Veränderungen in den Steuereinnahmen impliziert. Die in Tabelle 4 angegebenen Multiplikatoren werden daher jeweils mit der Differenz zum Vorjahr multipliziert.⁹

Tabelle 5a–e zeigt die Auswirkungen der Nettoentlastungen (-belastungen) für die Jahre 2004 – 2008. Der Gesamteffekt bringt zum Ausdruck, um wie viel das Bruttoinlandsprodukt in den Jahren 2004 bis 2008 aufgrund der vorgezogenen Steuerreform und ihrer Gegenfinanzierung wachsen wird. Wegen der Zeitverzögerung tritt die konjunkturelle Wirkung bei Steuersenkungen nicht direkt in der ersten Periode, sondern erst indirekt über das verfügbare Einkommen und die Verhaltensänderungen im Konsum ein. Der zu erwartende konjunkturelle Impuls ist daher in 2005 am größten. Wegen der Wirkungen der Steuererhöhungen zur expliziten Gegenfinanzierung in den Folgejahren wird es allerdings ab 2006 eine negative Wirkung auf die Konjunktur geben.¹⁰

Zu bemerken ist hier, dass die Auswirkungen lediglich auf das Vorziehen und seine Finanzierung bezogen sind. Auch die Steuersenkungen der ersten bis dritten Stufe haben im Prinzip dauerhaften Charakter und wirken in den Folgejah-

⁶ Neben dem zinsbedingten Crowding-Out gibt es weitere Effekte, etwa das inflationäre Crowding-Out bei Unterbeschäftigung, das Crowding-Out über den Vermögenseffekt der Geldnachfrage oder das Crowding-Out in einer offenen Wirtschaft bei flexiblen Wechselkursen. Vgl. dazu Sinn (1983).

⁷ Im internationalen Vergleich sind die Lohnkosten in Deutschland sehr hoch. Es ist daher plausibel anzunehmen, dass zumindest ein großer Teil der Arbeitslosigkeit auf zu hohe Reallöhne zurückzuführen ist, die klassische Arbeitslosigkeit also überwiegt. Vgl. Sinn (2003, S. 105).

⁸ Weiterhin berücksichtigt die angenommene Konsumneigung weder die Importneigung, noch den marginalen Steuersatz.

⁹ In der Simulation betrachten wir jede weitere Erhöhung der Steuereinnahmen in den Folgejahren als neuen Schock. Dies ist eine vereinfachende Annahme. In der Realität ist der gesamte Zeitpfad der künftigen Steuererhöhungen heute schon bekannt. Weiterhin abstrahieren wir von der Dynamik im Schätzmodell ab 2005.

¹⁰ Für eine längerfristige Analyse sind die Ergebnisse der VAR Analyse nicht geeignet. Das Modell ist in Wachstumsraten geschätzt und berücksichtigt nicht die langfristigen Zusammenhänge der Variablen. Weiterhin ist die Reaktion des BIP auf die Steueränderung nur für zwei Jahre statistisch signifikant.

Tab. 5a-e

Auswirkungen des Vorziehens der Steuerreform

a) Die Auswirkungen der Nettoentlastung in **2004** von 7,596 Mrd. Euro (Differenz zum Vorjahr: 7,596 Mrd. Euro):

	2004	2005	2006	2007	2008
in Mill. Euro	4 710	12 381	12 381	12 381	12 381
in % des BIP 2003	0,22	0,58	0,58	0,58	0,58

b) Die Auswirkungen der Nettoentlastung in **2005** von -3,93 Mrd. Euro (Differenz zum Vorjahr: -11,516 Mrd. Euro):

	2004	2005	2006	2007	2008
in Mill. Euro		- 7 140	- 18 771	- 18 771	- 18 771
in % des BIP 2003		- 0,34	- 0,88	- 0,88	- 0,88

c) Die Auswirkungen der Nettoentlastung in **2006** von -4,547 Mrd. Euro (Differenz zum Vorjahr: -627 Mill. Euro):

	2004	2005	2006	2007	2008
in Mill. Euro			- 389	- 1 022	- 1 022
in % des BIP 2003			- 0,02	- 0,05	- 0,05

d) Die Auswirkungen der Nettoentlastung in **2007** von -5,501 Mrd. Euro (Differenz zum Vorjahr: -954 Mill. Euro):

	2004	2005	2006	2007	2008
in Mill. Euro				- 591	- 1 555
in % des BIP 2003				- 0,03	- 0,07

e) Gesamteffekt (in % des BIP):

	2004	2005	2006	2007	2008
Gesamteffekt	0,22	0,25	- 0,32	- 0,38	- 0,42

ren positiv auf die Konjunktur. Allerdings war diese bereits im Jahr 2000 verabschiedet und ist in den Erwartungen und im Verhalten der Konsumenten bereits berücksichtigt. Die am 19. Dezember zusätzlich verabschiedeten Maßnahmen – das Vorziehen der dritten Stufe und deren Gegenfinanzierung – sind für sich betrachtet dennoch unausgewogen, da eine einmalige Entlastung mit einer langfristigen Belastung gegenfinanziert wurde. Dieses Finanzierungspaket hat zunächst einen positiven, später, ab 2006, aber einen negativen Effekt.

Alternative Szenarien

Der größte Posten in der geplanten Gegenfinanzierung sind nicht die Subventionskürzungen, sondern in erster Linie Privatisierungserlöse. Da diese aber – insbesondere bei vorheriger Ankündigung! – nicht 100%ig sicher sind, ist eine verbleibende Finanzierungslücke nicht auszuschließen. In diesem Fall wäre die Bundesregierung vor die Wahl gestellt, entweder doch einen größeren Teil als geplant mit Krediten zu finanzieren, oder Staatsausgaben zu kürzen. Letzteres könnte sinnvoll sein, falls in 2004 die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes damit erfüllt werden können.

In diesem Fall würden aber die Staatsausgabenkürzungen mit dem Staatsausgabenmultiplikator negativ wirken. Es lässt sich nun ermitteln, wie hoch die Einsparungen bei Staatsausgaben zur Gegenfinanzierung maximal sein dürften, um keine kontraktive Wirkung des Maßnahmenpakets bereits

in diesem Jahr zu erzielen. Nach den Multiplikatorwerten für Staatsausgaben aus der Tabelle 4 müsste folgende Gleichung erfüllt sein:

$$1,37 \times -0,62 = 0$$

wobei x der Anteil der Entlastung ist, der durch eine Reduktion der Staatsausgaben finanziert wird. Wie groß kann der Anteil x sein, so dass sich positiver Steuer- und negativer Staatsausgabeneffekt ausgleichen würden? Nach x aufgelöst ergibt

$$x = \frac{0,62}{1,37} = 0,4525$$

Folglich wäre der konjunkturelle Effekt 2004 genau null, wenn 45,25% der Nettoentlastung mit Einsparungen finanziert würden, d.h. 3,437 Mrd. €. Er wird negativ, wenn die Reduktion der Staatsausgaben mehr als 3,437 Mrd. € beträgt.

Ein weiteres kontrafaktisches Szenarium: Wie oben gezeigt, geht das zusätzliche Steueraufkommen aus den Gegenfinanzierungsmaßnahmen in den Folgejahren weit über die ursprüngliche Entlastung von 9 Mrd. € hinaus. Welches Steueraufkommen wäre zur Gegenfinanzierung der Entlastung von 9,06 Mrd. €, die durch das *Vorziehen der Steuerreform* entsteht, notwendig? Nehmen wir einen Zins von 5% an, wäre die notwendige zukünftige jährliche *Belastung* ab 2005 lediglich 453 Mill. €. Diese würde einem Barwert von

genau 9 Mrd. € entsprechen. Das tatsächliche Mehraufkommen ist in den Folgejahren ab 2005 aber tatsächlich acht- bis zwölfmal so groß.

Schlussbemerkungen

Die Abschätzungen der Effekte in den vorangegangenen Abschnitten beziehen sich ausschließlich auf die Wirkung des Vorziehens der dritten Stufe der Steuerreform und deren expliziter Gegenfinanzierung, so wie sie vom Bundesministerium der Finanzen angegeben wird. Natürlich sind auch alle anderen Maßnahmen des Staates konjunkturwirksam. Insbesondere sind hier die 6,1 Mrd. € Entlastung durch die zweite Stufe zu erwähnen sowie weitere Maßnahmen, die Teil des Kompromisses im Vermittlungsausschuss waren, aber nicht explizit zur Finanzierung der vorgezogenen Steuerreform herangezogen wurden. Unabhängig von ihrer Berücksichtigung zur Gegenfinanzierung entfalten diese Maßnahmen ebenso konjunkturelle Wirkungen.¹¹ Die abgeschätzte negative Rückwirkung des Gesamtpakets auf die Konjunktur ab 2006 stellt somit vermutlich nur eine untere Grenze dar.

Insgesamt sind die konjunkturellen Auswirkungen des Vorziehens der Steuerreform gering. Die vermutlich wichtigeren Auswirkungen sind (aber) allokativer Art, und sie existieren, auch wenn es keine unmittelbaren Wirkungen auf die Konjunktur gibt. Eine Streichung von Steuervergünstigungen kann langfristig zu Wohlfahrtsgewinnen führen, wenn damit Verzerrungen in der Volkswirtschaft verringert werden.

Literatur

- Blanchard, O. und R. Perotti (2002), »An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output«, *Quarterly Journal of Economics* 117(4), 1329–1368.
- Leibfritz, W., W. Ochel, R. Dumke, A. Müller, M. Reutter und F. Westermann (2001), *Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zwischen gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen und wirtschafts- und finanzpolitischem Handlungsbedarf*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Band 5, München.
- Plötscher, M., T. Seidel und F. Westermann (2004), Die Wirkungen von Steuern und Staatsausgaben auf das Bruttoinlandsprodukt: Ein Empirische Analyse am Beispiel des Vorziehens der Steuerreform, mimeo.
- Sinn, H.-W. (1983), »Pro und Contra Crowding-Out. Zur Stichhaltigkeit dreier populärer Argumente«, *Kredit und Kapital* 16, 488–512.
- Sinn, H.-W. (2003), *Ist Deutschland noch zu retten*, 3. Aufl., Econ, München.

¹¹ Die folgenden Maßnahmen wurden beschlossen: 1. Durch die Erhöhung der Tabaksteuer jeweils zum 1. März 2004, zum 1. Dezember 2004 sowie zum 1. September 2005 steigt die Steuer pro Zigarette um 1,2 Cent (1,045 Mrd. € in 2004). 2. Absenkung der Gewerbesteuerumlage führt zu einer Entlastung der Kommunen von rund 2,5 Mrd. € in 2004 und 3 Mrd. € im Folgejahr. Zudem wurden u.a. Verlustvortragsregelungen geändert, die zu Mehreinnahmen führen (in 2004 von 225 Mill. €). 3. Koch/Steinbrück (nichtsteuerlicher Teil): Finanzhilfen werden jährlich in Stufen von 4, 8 und 12% abgebaut. In Ausnahmen sind auch im ersten Jahr 6% Kürzung möglich (etwa 800 Mill. € in 2004). 4. Steuervergünstigungsabbaugesetz (»Korb II«; 690 Mill. € in 2004).