

van Scherpenberg, Jens

Research Report

Bushs 674-Milliarden-Programm: Stimulans für die Wiederwahl oder Baustein einer radikalen Steuerreform?

SWP-Aktuell, No. 3/2003

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs,
Berlin

Suggested Citation: van Scherpenberg, Jens (2003) : Bushs 674-Milliarden-Programm: Stimulans für die Wiederwahl oder Baustein einer radikalen Steuerreform?, SWP-Aktuell, No. 3/2003, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254415>

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.

Bushs 674-Milliarden-Programm

Stimulans für die Wiederwahl oder Baustein einer radikalen Steuerreform?

Jens van Scherpenberg

Mit seinem am 7. Januar 2003 vorgestellten »Programm für Wachstum und Beschäftigung« hat George W. Bush seine Entschlossenheit demonstriert, sich dem Schicksal seines Vaters zu entziehen, dessen Wiederwahl zum Präsidenten 1992 an der Vernachlässigung der Wirtschaft gescheitert war. Zugleich zielt Bush aber auch auf eine weitreichende Zurückdrängung der wirtschaftlichen Rolle des Staates, womit er im Erfolgsfalle zum Vollender der von Ronald Reagan eingeleiteten Mission würde. Statt in keynesianischer Manier unzureichende private durch staatliche Nachfrage zu ersetzen, will er vor allem private Kapitalanlagen steuerlich weitgehend entlasten. Am Ende eines solchen fundamentalen Steuerreformprozesses, der seinen Höhepunkt wohl erst in einer zweiten Amtsperiode Bushs erreichen würde, wären die USA international zum Niedrigsteuerland geworden, das jenen massiven Zustrom an privatem Kapital anzieht, der zur Finanzierung des immer größeren Leistungsbilanzdefizits benötigt wird. Ob diese Rechnung für die US-Wirtschaft nun aufgeht oder nicht: Bushs Programm erhöht den Reformdruck für Deutschland und andere wachstumsschwache Industriestaaten.

Der Umfang des vorgelegten Programms wirkt beeindruckend. Der Betrag von 674 Mrd. Dollar sagt jedoch wenig aus über die kurzfristige konjunkturpolitische Wirkung des Programms, und noch weniger über seine langfristigen Wachstumseffekte. Wie bereits die große Steuerreform von 2001 (damals prognostizierte Steuerentlastung über zehn Jahre: 1,4 bis 2,1 Billionen Dollar) wird auch die jüngste Reform der Öffentlichkeit zwar unter dem Etikett der Rezessionsbekämpfung präsentiert. Doch gilt sie ihren geistigen Vätern und Befürwortern vor allem als wichtiger Schritt in Richtung einer bedeutenden Rückführung

des Staatsanteils am Volkseinkommen in der Tradition Ronald Reagans. Um das Einspringen des Staates zur Kompensation eines die Wirtschaft lähmenden Nachfrage mangels handelt es sich jedenfalls nicht. Nur 0,5% des Gesamtvolumens entfallen unmittelbar auf staatliche Ausgaben. Diese 3,6 Mrd. Dollar sollen den Bundesstaaten zufließen, allerdings zweckgebunden, um von ihnen einzurichtende *personal re-employment accounts* zu finanzieren: bis zu 3000 Dollar je Empfänger, die Arbeitslosen für Fortbildung, Arbeitssuche und Kosten eines Umzugs an einen neuen Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt werden sollen.

Die übrigen 99,5% des Programms ergeben sich aus einer Berechnung der Steuermindereinnahmen, die aus den vorgeschlagenen Maßnahmen in den kommenden zehn Jahren resultieren.

- ▶ Auf die Steuerbefreiung von Dividenden entfällt mit ca. 364 Mrd. Dollar der mit Abstand größte Anteil.
- ▶ 29 Mrd. Dollar Entlastung sollen Erleichterungen bei der Erhebung der Mindesteinkommensteuer (*Alternative Minimum Tax*) erbringen.
- ▶ Weitere 16 Mrd. Dollar Minderbesteuerung ergeben sich aus Abschreibungs-erleichterungen für kleinere Unternehmen.

Der Rest beruht auf dem Vorziehen einiger Steuererleichterungen, die laut Steuerreform von 2001 erst zwischen 2004 und 2009 wirksam werden sollten, darunter:

- ▶ die Absenkung der Einkommensteuersätze (ca. 112 Mrd. Dollar);
- ▶ die Erhöhung des Kinderfreibetrags von 600 auf 1000 Dollar je Kind (ca. 91 Mrd. Dollar);
- ▶ der Abbau der steuerlichen Benachteiligung doppelverdienender Ehepaare (*marriage penalty*) – Kosten 58 Mrd. Dollar.

Nach den Plänen der Regierung werden etwa 100 Mrd. der insgesamt 670 Mrd. Dollar Steuersenkungen bereits im laufenden Jahr wirksam. Das entspräche knapp einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der USA von 10,5 Billionen Dollar.

Steuerpolitische Beurteilung

Rein steuerpolitisch betrachtet ist das jüngste Programm des Präsidenten wenig spektakulär. Soweit es lediglich mit der Steuerreform von 2001 beschlossene Steuersenkungen auf den 1. Januar 2003 vorzieht, betont es deren Schwerpunkt, die Entlastung hoher Einkommen, nicht zuletzt durch die Absenkung des Spitzensteuersatzes auf 35%.

Mit dem meistbeachteten und vom Volumen her gewichtigsten Punkt des Programms, der Steuerbefreiung von Dividenden aus Aktien, vollzögen die USA nur

nach, was in allen anderen führenden Industriestaaten bereits gilt: Indem die Doppelbesteuerung ausgeschütteter Unternehmensgewinne (einmal durch die Körperschaft-, ein zweites Mal durch die individuelle Einkommensteuer) abgebaut wird, soll die steuerliche Diskriminierung von Dividendenausschüttungen gegenüber einbehaltenen Gewinnen beseitigt werden. Die zunächst erwogene nur hälftige Steuerbefreiung der Dividenden hätte dem derzeitigen deutschen Halbeinkünfteverfahren entsprochen; in anderen Industriestaaten wird entweder, wie bis 2000 auch in Deutschland, die vom Unternehmen gezahlte Körperschaftsteuer teilweise oder voll auf die individuelle Einkommensteuerschuld angerechnet oder aber es werden verschiedene Mischformen zwischen Körperschaftsteueranrechnung und Steuerbefreiung für Dividenden praktiziert.

Die in den USA bislang bestehende Doppelbesteuerung von Dividenden wird mitverantwortlich gemacht für Fehlentwicklungen der letzten Jahre, die der »Shareholder Value«-Maxime anzulasten sind. So war es auch im Sinne der Aktionäre steuerlich vorteilhaft, daß Unternehmen, statt Dividenden auszuschütten, Kredite aufnahmen (deren Zinsen von der Körperschaftsteuer absetzbar waren), um eigene Aktien zurückzukaufen und so den Aktienwert zu steigern. Die zurückgekauften Aktien ließen sich wiederum für Optionsprogramme zugunsten des Top-Managements einsetzen, dem dies einen verstärkten Anreiz bot, den Kurs der einzelnen Aktie durch Rückkäufe weiter nach oben zu treiben. Die solcherart geförderte Kultur der aktiven Kursmanipulation ließ schließlich auch illegale, rein betrügerische Kurs- und Bilanzmanipulationen gedeihen, wie die Fälle »Enron«, »Tyco« und »WorldCom« zeigen. Die jetzt geplante Steuerentlastung könnte insofern ein wichtiger Beitrag zu einem seriöseren Finanzgebaren der Unternehmen sein.

Allerdings geht die Regierung Bush mit der vollen Freistellung von Dividenden aufseiten der Empfänger statt aufseiten des

ausschüttenden Unternehmens einen Weg, der hohe Einkommen begünstigt. Dieser regressive Effekt wird noch dadurch verstärkt, daß Dividenden auf Aktien, die von Beziehern mittlerer Einkommen in steuerbegünstigten Depots zur Alterssicherung bzw. von Pensionsfonds gehalten wurden, bereits heute steuerfrei sind. Die neue Steuerbefreiung käme also vor allem Eigentümern großer Aktienvermögen zugute. Über die Hälfte der Steuerentlastung aus der Abschaffung der Dividendensteuer entfiel auf die kleine Gruppe der Bezieher von Jahreseinkommen ab 150 000 Dollar, mit einem Durchschnittseinkommen von 350 000 Dollar.

Ein steuerlicher Anreiz für Unternehmen, ihre Gewinne vermehrt an die Aktionäre auszuschütten, statt sie zu akkumulieren, hätte sich auch aus einer Körperschaftsteuerbefreiung ausgeschütteter Gewinne ergeben. Diese Lösung, vom entlassenen Finanzminister O'Neill erwogen, erschien der Regierung in der gegenwärtigen Situation offenbar nicht nur als zu teuer, da dann jene 40% der Dividendenzahlungen, die bereits steuerfrei in gemeinnützige Stiftungen, Pensionsfonds oder individuelle Versorgungspläne fließen, nicht einmal mehr auf der Unternehmensebene besteuert worden wären. Eine solche Lösung wäre kurz nach den Finanzskandalen großer Unternehmen möglicherweise auch politisch besonders kontrovers und riskant für den Präsidenten gewesen.

Vor allem aber dürfte die Begünstigung sehr wohlhabender Steuerzahler durch die Steuerbefreiung ihrer Einkommen aus Aktienvermögen politisch gewollt sein. Damit wird, so hofft man, ein Anreiz für verstärkte Aktienkäufe dieses kleinen, aber finanzkräftigen Personenkreises geschaffen und so das Kursniveau nach oben getrieben.

Eine steuerpolitische Vereinfachung ist die vorgeschlagene Streichung der Dividendenbesteuerung nur scheinbar. Um sicherzustellen, daß Unternehmensgewinne nicht unter Ausnutzung der zahlreichen derzeitigen Körperschaftsteuervergünstigungen sowohl auf Unternehmens- wie

Aktionärssebene völlig unversteuert bleiben, sind hochkomplexe Ausführungsbestimmungen erforderlich. Insofern dürfte die Steuerbefreiung für Dividenden zum Mißbrauch in Form neuer Steuervermeidungskonstruktionen einladen.

Budgetwirkungen

Daß in einer Phase wirtschaftlicher Schwäche eine Erhöhung von Budgetdefiziten in Kauf genommen wird, um – auch durch gezielte Steuersenkungen – Konjunkturimpulse zu geben, ist ökonomisch grundsätzlich sinnvoll. Das jüngste Programm ist dennoch in zweifacher Hinsicht konjunkturpolitisch ineffektiv, ja kontraproduktiv.

1. Die Einzelstaaten mit ihren gravierenden Haushaltsproblemen, die sich aus dem drastischen Wegbrechen ihrer Steuereinnahmen (vor allem der von ihnen erhobenen Zusatzeinkommensteuer) ergeben haben, werden alleingelassen. Ihre Defizite werden zur Zeit auf insgesamt fast 60 Mrd. Dollar für das laufende Haushaltsjahr geschätzt (etwa die Hälfte davon entfällt allein auf Kalifornien). Dieses Defizit dürfte sich im laufenden Jahr weitgehend in einem Rückgang öffentlicher oder privater Nachfrage niederschlagen und so die kurzfristige Steuerentlastung aus Bushs Programm zu mehr als der Hälfte neutralisieren. Denn da die meisten Bundesstaaten ihre Haushalte grundsätzlich zum Ende des Haushaltsjahres ausgleichen müssen, sind sie zu Ausgabenkürzungen und notfalls zu Steuererhöhungen gezwungen.

Ein Zuschuß aus dem Bundeshaushalt zu den Budgets der Staaten in Höhe von 10 Mrd. Dollar, in den Vorbesprechungen zum Programm erwogen, hätte diesen Effekt gemildert, wurde jedoch vom Präsidenten ausdrücklich abgelehnt. Begründung: es habe keinen Sinn, Geld aus einer öffentlichen Kasse in andere zu verschieben.

Im Unterschied zur Ebene der Einzelstaaten besteht auf Bundesebene jedoch durchaus Spielraum für eine Erhöhung des Defizits. Im Haushaltsjahr 2002 (1.10.2001

bis 30.9.2002) erreichte es mit 157 Mrd. Dollar an europäischen Maßstäben gemessen bescheidene 1,5% des BIP. Würde man allerdings die erheblichen Überschüsse aus der Sozialversicherung von 157 Mrd. Dollar nicht einbeziehen, überstiege das Defizit mit 314 Mrd. Dollar bereits jetzt die 3%-Grenze.

2. Das Problem ist gegenwärtig weniger die absolute Höhe als die außerordentliche Schnelligkeit, mit der sich die Umkehr des Haushaltssaldos vollzieht. Und auf ihr beruht der zweite, absehbar kontraproduktive Effekt des jüngsten Steuersenkungsprogramms. Im Haushaltsjahr 2000, das noch voll in die Amtszeit Präsident Clintons fiel, verzeichnete der Bundeshaushalt (ohne Sozialversicherung) einen Überschuß von 87 Mrd. Dollar. Im Haushaltsjahr 2001, in dessen letzte Wochen die Anschläge des 11. September fielen, war dieser Überschuß verschwunden, vor allem bedingt durch die Rezession, die Effekte der Steuerreform vom Mai 2001 und die Sofortprogramme nach dem 11. September. Wenn man die Kosten von rund 100 Mrd. Dollar aus dem jüngsten Programm mitberücksichtigt, muß im laufenden Haushaltsjahr 2003 aufgrund der wachsenden Verteidigungsausgaben bereits mit einem Defizit von über 450 Mrd. Dollar (ca. 300 Mrd. Dollar unter Einrechnung des Überschusses der Sozialversicherung) gerechnet werden.

Die unmittelbar haushaltswirksamen Kosten eines möglichen Irakkriegs, die zur Zeit auf mindestens etwa 50 bis 100 Mrd. Dollar (unter der Annahme eines günstigen und kurzen Kriegsverlaufs) geschätzt werden, bleiben dabei noch außer Betracht. Dasselbe gilt natürlich auch für die budgetpolitischen Auswirkungen der indirekten Effekte eines Irakkrieges auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, einschließlich der Ölmärkte.

Damit geraten die USA erneut, wie schon während der Präsidentschaft Reagan, in die Situation eines doppelten Defizits (*twin deficit*) von Bundeshaushalt und Leistungsbilanz (letzteres beläuft sich, mit weiter steigender Tendenz, inzwischen auf fast 5%

des BIP). Dessen mittelfristige Wirkungen bergen erhebliche gesamtwirtschaftliche Risiken, nicht zuletzt durch die Belastung des Haushalts aus einem wieder zunehmenden Anteil des Schuldendienstes an den Ausgaben. Und diese dürften sich auch in steigenden Kapitalmarktzinsen niederschlagen. Letzteren Zusammenhang bestreiten der Regierung Bush nahestehende Ökonomen gegenwärtig zwar, unter Verweis auf die trotz steigender Defizite aktuell extrem niedrigen Zinsen. Doch erinnert dieses Argument allzusehr an die Toterklärung des Konjunkturzyklus auf dem Höhepunkt des »New Economy«-Booms.

Ein Wachstumsprogramm?

Das Programm vom 7. Januar 2003 folgt in seiner wirtschaftspolitischen Ausrichtung konsequent der bisherigen angebotsorientierten Linie der Regierung Bush. Statt die öffentliche Nachfrage zu steigern, senkt es die Steuerbelastung für Unternehmen und private Haushalte und setzt darauf, daß diese ihre solcherart gesteigerte Nachfragekraft für den Erwerb von Investitions- und Verbrauchsgütern nutzen. Vor allem aber zielt es mit seinem Schwerpunkt, der Steuerbefreiung von Dividenden, auf eine Anhebung des in der Amtszeit von George W. Bush drastisch eingebrochenen Kursniveaus an den Börsen und damit auf die Vermögensposition der privaten Haushalte. Sollte diese sich wieder verbessern, so die Annahme, werde sich auch der in den letzten Jahren gefürchtete negative Vermögenseffekt (sinkende Vermögenswerte dämpfen die Konsumbereitschaft) ins Positive kehren.

Diese Annahmen sind jedoch fragwürdig. Die gegenwärtige Investitionsschwäche beruht nicht darauf, daß Kapital zu teuer ist oder Gewinne zu hoch besteuert werden. Sie ist Folge der massiven Überinvestition in den Jahren 1997 bis 2000, die zu einer sehr niedrigen Kapazitätsauslastung der amerikanischen Industrie geführt hat. In dieser Konstellation können steuerliche Investitionsanreize oder

Entlastungen für Unternehmer und Investoren wenig bewirken.

Ebenso zweifelhaft ist, daß die steuerliche Entlastung der privaten Haushalte zu einer entsprechenden Erhöhung ihrer Konsumausgaben führt. Dieser Zusammenhang besteht so eng in der Regel nur bei den untersten Einkommensgruppen. Gerade an ihnen aber gehen die geplanten Steuerentlastungen völlig vorbei. Die begünstigten höheren Einkommensgruppen werden die Entlastungsbeträge voraussichtlich zu höherer Ersparnis nutzen. Das kann zwar angesichts der Steuerfreiheit von Dividenden zu verstärkter Aktiennachfrage und damit zu einem Kursanstieg an den Börsen führen. Die durch die Kursverluste der letzten drei Jahre geschmälerete Vermögensposition der privaten Haushalte würde auf die Weise verbessert. Doch ist nach den Erfahrungen der letzten Jahre nicht damit zu rechnen, daß sich der positive Vermögenseffekt der Boomjahre bis 2000 wiederholt. Damals hatte die Sparquote der privaten Haushalte vorübergehend sogar negative Werte angenommen, das heißt, die privaten Verbraucher, beflügelt durch den Wertgewinn ihrer Aktienanlagen, hatten mehr ausgegeben als eingenommen.

Vor diesem Hintergrund gilt selbst der von Experten errechnete bescheidene Wachstumseffekt des Programms von ca. 0,4% des BIP als unsicher. Der Ökonom Paul Krugman, als Kolumnist der *New York Times* zu einem der bissigsten Kritiker der Regierung Bush geworden, hat recht, wenn er betont, daß ihr neuer Steuersenkungsplan kein »Stimulus-Programm« für die Konjunktur ist. Vielmehr setzten, so Krugman, die Strategen des Präsidenten offenbar ganz selbstverständlich darauf, daß sich die amerikanische Wirtschaft von selbst erholen wird. Das Ziel der Konjunkturbelebung diene allenfalls als Vorwand für die Verfolgung der *eigentlichen* steuerpolitischen Ziele der Regierung.

Soziale Auswirkungen

Die sozialen Effekte des Programms werden an seinen Verteilungswirkungen sichtbar. Die ausgeprägte soziale Unausgewogenheit der vorgeschlagenen Steuersenkungen wird von der Regierung allerdings offensiv verteidigt. So stellte etwa Vizepräsident Cheney am 10. Januar in einem Vortrag vor der US-Handelskammer klar: »Die Initiativen unserer Regierung für Wachstum entspringen einer ganz klaren Wirtschaftsphilosophie: Der Präsident und ich wissen, daß die Regierung keinen Wohlstand und keine Arbeitsplätze schaffen kann, aber daß die Politik für die Rahmenbedingungen sorgen kann und sollte, unter denen Firmen und Unternehmer bereit sind, Risiken einzugehen, Innovationen hervorzubringen, zu investieren und Leute einzustellen.«

Diese Wirtschaftsphilosophie, eine sehr prinzipielle Absage an jegliche staatliche Verteilungspolitik, wird in der amerikanischen Debatte meist mit der sogenannten *trickle down*-Metapher charakterisiert. Nach Ansicht ihrer Verfechter besteht im kapitalistischen System die beste Sozialpolitik darin, Unternehmen und Unternehmern eine möglichst hohe Rentabilität ihrer Investitionen nach Steuern zu ermöglichen. Denn dann seien sie um so eher bereit, zu investieren und natürlich auch zu konsumieren – und damit Arbeitsplätze und Arbeitseinkommen zu schaffen.

Die »trickle-down«-These wirkt in den USA auch deshalb so überzeugend, weil soziale Ungleichheit und Verteilungsgerechtigkeit dort bislang kaum Thema waren. Der Publizist David Brooks erinnerte kürzlich an eine Umfrage des Nachrichtenmagazins *Time* aus dem Wahlkampfbjahr 2000. Die Frage, ob sie sich zum reichsten 1 Prozent der Einkommensbezieher rechnen, bejahten 19% der Befragten, weitere 20% erwarteten, in Bälde dazuzugehören.

Angesichts solch optimistischer Fehlperzeption dürfte die Kritik nicht verfangen, die steuerpolitische Maßnahme begünstige vor allem das eine Prozent der Reichsten im Lande. Gleichwohl hat die

soziale Ungleichheit in den USA in den letzten 20 Jahren sehr stark zugenommen. Hatten die obersten fünf Prozent der Einkommensbezieher 1980 noch ein elfmal so hohes Einkommen wie die untersten fünf Prozent, so war es 2000 über 16mal so hoch. Auch im Vergleich zur mittleren Einkommensgruppe wuchs das Einkommen des obersten Fünftels nahezu dreimal so schnell. Die subjektive Wahrnehmung dieser Auseinanderentwicklung, bis 2000, dem Jahr der erwähnten Umfrage, noch durch die Euphorie der »New Economy« überdeckt, dürfte seitdem geschärft worden sein.

Chancen im Kongreß

Die Führer der Demokratischen Partei scheinen das Thema »soziale Ungleichheit« zu einem Fokus ihrer wirtschaftspolitischen Opposition gegen Bush machen zu wollen. Die Auseinandersetzung im Kongreß über das neue Steuerentlastungsprogramm in den kommenden Wochen wird zeigen, ob sie die innenpolitische Brisanz dieses Themas richtig einschätzen.

Grundsätzlich hat die Regierung Bush vor allem seit den Wahlen vom November 2002 gute Chancen, ihr Programm weitgehend ohne Abstriche durch den Kongreß zu bekommen. Die innenpolitische Kritik an dessen sozialer Unausgewogenheit, die neben den Demokraten auch die als eher linksliberal geltenden Medien und Kommentatoren äußern, wird von ihr präventiv als Klassenkampf denunziert, und damit als zutiefst unamerikanisch.

Ein Problem könnte für die Regierung allenfalls die Kritik aus den eigenen Reihen sein. Senator John McCain etwa, vor der Wahl 2000 der heftigste Gegenspieler von George W. Bush bei den Republikanern, sieht durch die Steuerpolitik Bushs die Ideen des »compassionate conservatism« verraten, eines politischen Konzepts, das unter den Gesellschaftsvorstellungen in den USA wohl am ehesten dem kontinental-europäischen Modell einer auf dem Sub-

sidiaritätsprinzip beruhenden sozialen Marktwirtschaft nahekommt.

Letzten Endes dürfte sich die politische Auseinandersetzung im Kongreß aber auf die absehbare ökonomische Unwirksamkeit des Programms angesichts einer wahrscheinlich weiter stagnierenden Wirtschaft konzentrieren.

Die Regierung wird ihre Vorlage daher wohl um zusätzliche nachfragewirksame Konjunkturanreize anreichern müssen, will sie ihre langfristigen steuerpolitischen Ziele in der Legislative voranbringen.

Politische Kurzfrist-Kalküle ...

Um die »eigentlichen« politischen Motive des Programms zu verstehen, sollte seine *Verpackung* getrennt von seinem *Inhalt* betrachtet werden.

Auf die Verpackung und die mit ihr verfolgten Ziele sind die Kalküle von Karl Rove gerichtet, dem politischen Chefberater des Präsidenten und strategischen Planer seiner Wiederwahl. Rove hatte bereits die scheinbar abrupte Entlassung des Finanzministers Paul O'Neill und des Vorsitzenden des National Economic Council und Chefökonom des Weißen Hauses, Lawrence Lindsey, am 6. Dezember 2002 gesteuert. Und er war es auch, der jenes eintägige Wirtschaftsforum des Präsidenten mit über 200 Vertretern der Wirtschaft, der Verbände und der Wirtschaftswissenschaften am 13. August 2002 in Waco, Texas organisierte, das öffentlich zeigen sollte, wie sehr Bush die Erkenntnis »It's the economy, stupid!« beherzigt, die dem Konkurrenten seines Vaters, Bill Clinton, 1992 zum Erfolg verholfen hatte. *Demonstration* wirtschaftspolitischer Entschlossenheit ist ein wichtiger gemeinsamer Nenner aller bisherigen Initiativen der Regierung Bush.

Der Erfolg dieser Bemühungen ist noch ungewiß. Auch nach der Vorstellung des 674-Milliarden-Dollar-Programms war laut Gallup Poll vom 14. Januar 2003 eine Mehrheit von 55% der Befragten der Ansicht, der Präsident kümmere sich zu wenig um die

Wirtschaft. 47% mißbilligen Bushs Wirtschaftspolitik, nur noch ganz knapp übertroffen durch die 48% derer, die sie positiv bewerten. Und die Zustimmung zur Amtsführung des Präsidenten insgesamt fiel erstmals seit dem 11. September 2001 wieder unter 60%. Sollte es Bush nicht gelingen, bis ins Wahljahr 2004 hinein den »Krieg gegen den Terror« als dominierendes Thema in der Öffentlichkeit zu behaupten, könnte ihn allenfalls eine eigenständige zyklische Wiederbelebung der Wirtschaft retten.

... und ideologische Langfristpläne

Genau darauf setzt die Regierung letztlich auch. Denn *inhaltlich* geht es ihr nicht primär um Konjunkturbelebung, sondern um ein geradezu ideologisches Politikkonzept: die Vollendung des steuerpolitischen Programms der Reagan-Ära, wie es die der Bush-Administration nahestehenden Think-Tank-Ökonomen verstehen.

Eines der Leitmotive neokonservativer Fiskalpolitik seit Reagan ist die Ablehnung von »big government«, das heißt einer aktiven, womöglich gar wohlfahrtsstaatlichen Rolle des Staates in der Wirtschaft. Diese Rolle gilt es zu untergraben durch massive Steuersenkungen, die den Spielraum des Kongresses für die Verabschiedung teurer Ausgabenprogramme beschneiden.

Dahinter steht ein Staatsverständnis, das wie auch immer geartete staatliche Eingriffe in die Märkte weitestgehend ablehnt, Steuern und Regulierung grundsätzlich als Verletzung individueller Eigentumsrechte sieht und dem Staat im wesentlichen nur bei der äußeren und inneren Sicherheit und im weitesten Sinne eben der Sicherung von Eigentumsrechten eine – hier allerdings starke – Rolle zubilligt. Keynesianische Programme kreditfinanzierter staatlicher Ausgabenexpansion haben in diesem Denken keinen Platz, es sei denn, diese Expansion käme den sicherheitspolitischen Kernaufgaben zugute. Letzteres ist zur Zeit der Fall.

Und soweit zur Wahrnehmung der staatlichen Kernaufgaben die Erhebung von Steuern erforderlich ist, sollten damit in diesem Verständnis keinerlei verteilungspolitische Ziele verbunden werden. Vor allem das Sparen sollte nicht besteuert werden (das nun einmal vornehmlich bei den höheren Einkommensgruppen stattfindet), sondern allenfalls der Konsum. Die konsequenten Vertreter dieser Linie befürworten daher in der gegenwärtigen steuerpolitischen Debatte statt einer progressiven eine proportionale Einkommensteuer, mit gleichem Steuersatz für alle Einkommen (*flat tax*), oder gar den sukzessiven Übergang von der Einkommensbesteuerung zu einer Besteuerung des Verbrauchs.

Dafür bestünde in den USA noch beträchtlicher Spielraum. Das gilt für die allgemeine Besteuerung des Warenumsatzes – zur Zeit mit unterschiedlichen Steuersätzen von 0 bis 7,5% auf der Ebene der Staaten realisiert – wie auch für spezifische Verbrauchsteuern, etwa die Mineralölsteuer, die bislang sehr niedrig ist.

Es ist schwer zu beurteilen, ob George W. Bush sich diese grundsätzlichen Orientierungen in voller Konsequenz zu eigen gemacht hat und sein Steuersenkungsplan vom 7. Januar 2003 somit ein weiterer Schritt zu einer radikalen Steuerreform auf leisen Sohlen ist oder ob er lediglich eine politisch günstige Situation zu einem pragmatischen Ad-hoc-Schritt ausnutzt. Einiges spricht für die erste Alternative. Unter den Befürwortern einer radikalen Steuerreform kursiert ein Fünf-Stufen-Plan für ihre politische Umsetzung. Die Stufen sind:

1. Absenkung der Grenzsteuersätze;
2. Beseitigung der Doppelbesteuerung von ausgeschütteten Gewinnen;
3. volle steuerliche Absetzbarkeit aller Investitionen im Anschaffungsjahr;
4. Ausdehnung der bisherigen Steuerfreiheit von Erträgen aus individuellen Altersversorgungs-Sparplänen (IRA) auf alle Sparerträge;
5. Steuerfreiheit für Gewinne aus Exportgeschäften.

Die ersten beiden Punkte wären mit Realisierung des jüngsten Programms weitgehend umgesetzt, die Umsetzung der anderen drei ist bereits partiell vollzogen oder wird vorbereitet. Ob daraus jedoch im politischen Prozeß zwischen Administration und Kongreß ein fundamentales Reformkonzept der völligen Steuerbefreiung von Sparerträgen oder gar von nicht konsumiertem Einkommen wird, muß vorerst offenbleiben.

Internationale Auswirkungen

Sollte die jüngste Steuersenkungsinitiative des Präsidenten Gesetz werden, dürfte sie *kurzfristig* wahrscheinlich keinen nennenswerten konjunkturellen Belegungseffekt haben. Insofern dürfte sie auch kaum dazu beitragen, daß die USA wieder eine Lokomotivfunktion für die Weltwirtschaft übernehmen. Impulse für die amerikanische Wirtschaft werden allenfalls von der Ausgabenexpansion über die Haushalte für Verteidigung und Innere Sicherheit kommen, zudem von einer weiteren Abwertung des Dollar, unter Umständen auch von einem erfolgreichen Irakkrieg.

Mittelfristig aber sind die internationalen wirtschaftlichen Auswirkungen des Programms nicht zu unterschätzen. Zum einen wird es, im Zusammenhang mit der Reform von 2001 und den noch geplanten Steuersenkungen, den internationalen Steuerwettbewerb verschärfen. Und das ist durchaus beabsichtigt. Es sei daran erinnert, daß die Regierung Bush noch im Sommer 2001 das OECD-Projekt eines Codes gegen schädliche Steuerpraktiken blockierte, mit dessen Hilfe – vor allem über erweiterte grenzüberschreitende Auskunftsrechte und -pflichten der Finanzverwaltungen – der Mißbrauch sogenannter Steueroasen eingedämmt werden sollte. Die Begründung lautete damals: Niedrige Steuern seien gut und nicht schlecht. Man sei daher nicht damit einverstanden, daß Staaten mit niedrigen Steuersätzen politischem und wirtschaftlichem Druck ausgesetzt würden,

die Steuerpolitik von Hochsteuerländern zu unterstützen.

Mit den neuen Plänen wird die Steuersenkungsschraube bei den direkten Steuern auf hohe Einkommen und Unternehmensgewinne, an der Ronald Reagan in den USA und Margaret Thatcher in Großbritannien vor 20 Jahren zu drehen begannen, ein gutes Stück weitergedreht. Der Druck wird weiter zunehmen, eine direkte und progressive Besteuerung der Einkommen bei ihrer Entstehung durch ihre indirekte und eher regressive Besteuerung beim Verbrauch zu ersetzen.

Zum anderen aber könnte das mit der neuerlichen Steuersenkung beschleunigte Anwachsen des Defizits im US-Bundeshaushalt gravierende internationale Auswirkungen haben. Indem die Regierung Bush den Schwerpunkt ihrer Fiskalpolitik auf langfristige, strukturelle, nicht leicht umkehrbare Steuersenkungen legt, erhöht sie das Risiko eines progressiv steigenden Haushaltsdefizits, dessen Finanzierung über den Kapitalmarkt die Zinssätze immer stärker in die Höhe treibt. Diese Perspektive deutet sich bereits jetzt in den Erwartungen auf den internationalen Finanzmärkten an, wie die eher gedämpften Reaktionen der Aktienmärkte auf das Programm und der Verfall des Dollarkurses zeigen.

Sollte es bei anhaltender wirtschaftlicher Schwäche in den USA, unter zusätzlicher Kostenlast der Außen- und Sicherheitspolitik, zu verschärften Spannungen im Umgang mit dem wachsenden »Twin Deficit« kommen, dürfte die Regierung Bush im Vorfeld der Wahlen von 2004 erheblichen Druck auf die übrigen G-7-Staaten ausüben, analog der währungs- und wirtschaftspolitischen Abstimmung Mitte der achtziger Jahre die US-Wirtschaft zu entlasten: durch massive Kostenbeteiligung an ihrer Außenpolitik, durch handelspolitische Zugeständnisse und erforderlichenfalls auch durch währungspolitische Unterstützung.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org