

Ullrich Heilemann, Stefan Wappler, Georg Quaas, Hagen Findeis

# Qual der Wahl? – Finanzpolitik zwischen Konsolidierung und Konjunkturstabilisierung

*Einige Ökonomen und Politiker fordern, den aktuellen wirtschaftlichen Abschwung in Deutschland durch ein Konjunkturprogramm zu dämpfen. In der Regel werden Steuererleichterungen, eine Senkung der Sozialabgaben oder eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen vorgeschlagen. Welche Wirkungen hätten diese Maßnahmen auf Einkommen, Beschäftigung, Preisentwicklung und Budgetsaldo? Kann der Einsatz dieser Instrumente tatsächlich eine Konjunkturstabilisierung herbeiführen?*

Die Finanzpolitik verzeichnete in den letzten Jahren beachtliche Erfolge: Die Budgetsaldoquote verbesserte sich von -4% des BIP 2003 auf +0,1% 2007 und wird nach den aktuellen Prognosen und Planungen bis 2012 weiter auf +0,8%<sup>1</sup> zulegen. Verbesserungen dieses Ausmaßes sind für die Bundesrepublik einmalig, wenn man von den deutlich kurzfristigeren Konsolidierungen nach den Rezessionen 1967 und 1975 absieht.<sup>2</sup> Sie hatten – bislang jedenfalls – freilich ihren Preis: Die Konsolidierung ging auch dieses Mal zu Lasten der staatlichen Investitionen – die Investitionsquote sank von 1,8% des BIP (2000) auf 1,5% (2007). Vor allem aber leisteten Steuererhöhungen, insbesondere die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze zum 1. Januar 2007 mit einem Aufkommen von ca. 23 Mrd. Euro bzw. 0,9% des BIP (jeweils 2007), den größten Beitrag zur Konsolidierung. Unvermeidlich wurde die Binnenkonjunktur gedämpft: Die Anhebung der Mehrwertsteuer erhöhte die Verbraucherpreise 2007 zusätzlich um ca. 1,4%,<sup>3</sup> reduzierte den Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts um 0,5% und beeinträchtigte den mit 0,5% ohnehin bescheidenen Anstieg der Masseneinkommen – von weiteren Wirkungen etwa auf das Inflationsziel bzw. die Geldpolitik der EZB nicht zu reden.<sup>4</sup>

Vor diesem Hintergrund entsprechen die gegenwärtigen Forderungen nach einer Lockerung des finanzpolitischen Kurses den Erfahrungen der Bundesrepublik und überraschen nicht. Akzentuiert werden sie aktuell durch die dramatischen Energiepreisteigerungen, die den Durchschnittshaushalt im laufenden Jahr mit ca. 300 Euro bzw. ca. 30% seines Einkommenszuwachses belasten dürften.<sup>5</sup> Die nahenden Wahlkämpfe tun ein Übriges, diese Diskussion zu forcieren, ganz ab-

gesehen davon, dass die Bundesregierung mit dem Beschluss von Maßnahmen wie der Bafög-Erhöhung, dem Ausbau der Kinderbetreuung und der Verlängerung der Investitionszulage bereits vom beabsichtigten Konsolidierungskurs abgewichen ist.

Stärkstes Gewicht dürften die Forderungen nach einer fiskalischen Entlastung der Bürger, denen die jeweilige Regierung in der Vergangenheit – meist aus konjunktur- oder wahlpolitischen Überlegungen – mehr oder weniger regelmäßig nachgekommen ist (vgl. Tabellen 1 und 2), gegenwärtig freilich aus konjunktureller Sicht erhalten. Nach fast fünf Jahren – wenn auch bescheidenen – konjunkturellen Aufschwungs, in dessen Verlauf immerhin die Zahl der Erwerbstätigen um 1,5 Mio. zunahm und die Zahl der Arbeitslosen um 1,4 Mio. zurückging, trüben sich die Wachstumsaussichten für 2008 und vor allem für 2009 zunehmend ein.<sup>6</sup> Auch wenn sich am aktuellen Rand für die deutsche Wirtschaft Besserungen bei Ölpreisen und Wechsel-

<sup>1</sup> Vgl. dazu z.B. H. Gebhardt, L. Siemers: Perspektiven und Optionen einer wachstumsorientierten Finanzpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 88. Jg. (2008), H. 6, S. 384.

<sup>2</sup> Vgl. dazu ebenda, S. 383 ff.

<sup>3</sup> Vgl. dazu z.B. Deutsche Bundesbank: Preis- und Mengenwirkungen der Mehrwertsteueranhebung zum 1. Januar 2007, in: Monatsbericht, 60. Jg. (2008), Nr. 4, S. 31 ff.

<sup>4</sup> Vgl. dazu U. Heilemann, G. Quaas, J. Ulrich: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen des Koalitionsvertrages, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 86. Jg. (2006), H. 1, S. 27 ff.; U. Heilemann, G. Quaas, J. Ulrich: Noch mehr Licht – Zu den „Anmerkungen“ von Barabas, Döhrn und Gebhardt, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 86. Jg. (2006), H. 5, S. 325 ff.

<sup>5</sup> Schätzung auf der Grundlage des Verbraucherpreisindex und der Prognose des verfügbaren Einkommens der „Gemeinschaftsdiagnose“ vom Frühjahr 2008 (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Folgen der US-Immobilienkrise belasten Konjunktur – Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr, Essen 2008).

<sup>6</sup> Vgl. z.B. Deutsche Bundesbank: Perspektiven der deutschen Wirtschaft – Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen 2008 und 2009, in: Monatsberichte, 60. Jg. (2008), Juni, S. 17 ff., insbesondere Tabelle S. 19 („Wichtige Annahmen der Prognose“) und Schaubild S. 29 („Basislinie und Unsicherheitsmargen der Projektion“) und J. Elmeskov: What is the economic outlook for OECD countries? An interim assessment, OECD, Paris 2008.

*Prof. Dr. Ullrich Heilemann, 63, ist Direktor des Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung (IEW) der Universität Leipzig; Stefan Wappler, 30, Dipl.-Volkswirt, Doz. Dr. Georg Quaas, 56, und Hagen Findeis, 26, Dipl.-Volkswirt, sind dort wissenschaftliche Mitarbeiter.*

## KONJUNKTURPROGRAMM

**Tabelle 1**  
**Ausgewählte Steuerentlastungsmaßnahmen 1965 bis 2005**

| Maßnahme   | Beschlussfassung            | Jahr des Inkrafttretens <sup>1</sup> | Haushaltsmehrbelastung    |              |                                       |
|--|-----------------------------|--------------------------------------|---------------------------|--------------|---------------------------------------|
|  |                             |                                      | in Mrd. Euro <sup>2</sup> | in % des BIP | in % der Steuereinnahmen <sup>3</sup> |
| Steueränderungsgesetze 1964/1965   | 19. Juni 1964/27. Jan. 1965 | 1965                                 | 1,9                       | 0,8          | 3,6                                   |
| Einkommensteuerreformgesetz 1974   | 25./26. Juli 1974           | 1975                                 | 7,6                       | 1,4          | 6,2                                   |
| Gesetz zur Steuerentlastung und Investitionsförderung 1977                         | 27. Okt. 1977               | 1978                                 | 5,5                       | 0,8          | 3,4                                   |
| Steuerentlastungsgesetz 1981   | 4. Juli 1980                | 1981                                 | 7,1                       | 0,9          | 3,7                                   |
| Steuersenkungsgesetz 1986/1988   | 24. Mai 1985                | 1986<br>1988                         | 9,9                       | 1,0          | 4,3                                   |
| Steuerreformgesetz 1990  | 23. Juni 1988               | 1990                                 | 9,8                       | 0,7          | 3,5                                   |
| Jahressteuergesetz 1996  | 21. Sept. 1995              | 1996                                 | 14,9                      | 0,8          | 3,4                                   |
| Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002   | 24. März 1999               | 1999<br>2000<br>2002                 | 5,1                       | 0,3          | 1,0                                   |
| Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung 2000 | 18. Mai 2000                | 2001<br>2003<br>2005                 | 28,4                      | 1,3          | 5,9                                   |

<sup>1</sup> Datumsangabe für den bei Beschlussfassung geplanten Zeitpunkt des Inkrafttretens der Rechtsänderungen ungeachtet der tatsächlichen zeitlichen Umsetzung. <sup>2</sup> Saldo der kassenmäßigen Auswirkungen in den ersten zwölf Monaten voller Wirksamkeit der Rechtsänderungen, bei stufenweisen Reformen Summe der Maßnahmen insgesamt. <sup>3</sup> Kassenmäßige Steuereinnahmen in dem Jahr des Inkrafttretens, bei stufenweisen Reformen erstes Jahr der Rechtsänderungen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von U. Heilemann, H. Gebhardt, H. D. Loeffelholz: Wirtschaftspolitische Chronik 1950 bis 2003, Stuttgart 2004; Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Übersicht über die Steuerrechtsänderungen seit 1964, Stand August 2007 und nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

kursen abzeichnen könnten und die Wirkungen Konjunktur stimulierender Maßnahmen, namentlich in den USA, auch hierzulande nicht ausbleiben dürften,<sup>7</sup> nehmen die Risiken nach unten seit einigen Monaten deutlich zu, jedenfalls verglichen mit den Konjunkturprognosen zum Jahreswechsel und im Frühjahr 2008. Werden zusätzlich die Unschärfen und ihre Verzerrung nach oben bei Abschwüngen ins Bild genommen, so ist aus heutiger Sicht für das kommende Jahr eine deutlichere Abschwächung als bislang prognostiziert nicht mehr auszuschließen.

Die Forderungen nach steuerlichen Entlastungen oder ausgabeseitigen Impulsen kommen jedenfalls nicht unerwartet und dürften sich bis zum Bundestagswahlkampf noch verschärfen. Die möglichen Anlässe und Begründungen reichen dabei von den Konsequenzen des für den Herbst 2008 zu erwartenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Pendlerpauschale, den aufgelaufenen heimlichen Steuererhöhungen,<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Die Elastizität des deutschen BIP bezüglich der Fluktuationen des US-amerikanischen BIP beträgt etwa 0,3 (vgl. dazu S. Eickmeier: Business cycle transmission from the US to Germany – A structural factor approach, in: European Economic Review, Vol. 51 (2007), S. 530 ff.) bei einer Korrelation der Produktionslücken beider Länder von etwa 0,5. Diese ist seit Ende der 1990er Jahre stark angestiegen und nähert sich den Werten vor der Wiedervereinigung von 0,8 (vgl. dazu IMF: World Economic Outlook – Oktober 2001, S. 65 ff.).

<sup>8</sup> Vgl. A. Boss, A. Boss, Th. Boss: Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2008, Vol. 9 (1), S. 102 f.

weiteren Senkungen der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung bis hin zu zusätzlichen Investitionen zur Verbesserung der Infrastruktur.<sup>9</sup>

Den angesprochenen Forderungen und ihren Begründungen lässt sich im Einzelnen viel entgegenhalten, worauf hier verzichtet werden soll.<sup>10</sup> Fest steht, dass die Bundesregierung bei ihrem Antritt 2005 der Haushaltssanierung Vorrang einräumte („... mit dem Ziel eines ausgeglichenen Gesamtstaatshaushalts“)<sup>11</sup> und ein weiteres Abweichen davon ihre Glaubwürdigkeit nicht erhöht. Schwieriger liegen die Dinge bei dem Verweis auf mögliche konjunkturelle Erfordernisse. Hier sind neben den Prognoserisiken und ihrer Bewertung durch die Politik die bekannten Verzögerungen

<sup>9</sup> Vgl. zur Pendlerpauschale: CSU: Für ein starkes Bayern, Regierungsprogramm 2008-2013, München 2008, S. 5; zur Arbeitslosenversicherung P. Frey: Wir sollten uns gegenseitig nicht enttäuschen – ZDF-Sommerinterview mit Angela Merkel, Online-Dokument: <http://berlindirekt.zdf.de/ZDFde/inhalt/14/0,1872,7297742,00.html> (Abruf: 28.8.2008) und zu einem möglichen Investitionsstau: Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Kommunale Investitionen von 704 Milliarden Euro notwendig, in: Berichte, Jg. 34 (2008), H. 2, S. 4 f.

<sup>10</sup> Vgl. z.B. zur Auseinandersetzung über die Pendlerpauschale: Kronberger Kreis: Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale, in: Argumente zur Marktwirtschaft und Politik, Nr. 102 (2008), S. 3 ff.

<sup>11</sup> CDU, CSU, SPD: Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, Berlin, S. 77. Vgl. zum Vorrang der Haushaltskonsolidierung auch P. Steinbrück: Rede zur Einbringung des Bundeshaushaltsplanes 2008 in den Bundestag am 11.9.2007, Online-Dokument: [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_54098/DE/Presse/Reden\\_20und\\_20Interviews/059.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_54098/DE/Presse/Reden_20und_20Interviews/059.html) (Abruf: 29.8.2008).

**Tabelle 2**  
**Konjunkturzyklen in Deutschland 1971 bis 2007**

| Nr.          | Zyklus<br>Dauer                 | Anfangsquartal der ...       |                      |                             |                     |
|--------------|---------------------------------|------------------------------|----------------------|-----------------------------|---------------------|
|              |                                 | unteren Wende-<br>punktphase | Aufschwung-<br>phase | oberen Wende-<br>punktphase | Abschwung-<br>phase |
| 6            | 1971-II bis 1974-I (12)         | 1971-II (4)                  | 1972-II (2)          | 1972-IV (2)                 | 1973-II (4)         |
| 7            | 1974-II bis 1982-I (32)         | 1974-II (7)                  | 1976-I (13)          | 1979-II (4)                 | 1980-II (8)         |
| 8            | 1982-II bis 1994-I (48)         | 1982-II (6)                  | 1983-IV (27)         | 1990-III (6)                | 1992-I (9)          |
| 9            | 1994-II bis 2001-IV (31)        | 1994-II (1)                  | 1994-III (23)        | 2000-II (5)                 | 2001-III (2)        |
| 10           | 2002-I bis [2007-IV]            | 2002-I (7)                   | 2003-IV (17)         | -                           | -                   |
| Durchschnitt | 1971-II bis 2001-IV (123, ø 31) | 18 (ø 5)                     | 65 (ø 16)            | 17 (ø 4)                    | 23 (ø 6)            |

Nach Angaben bei U. Heilemann, R. Schuhr: Zur Evolution des deutschen Konjunkturzyklus 1958-2004 – Ergebnisse einer dynamischen Diskriminanzanalyse, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 228 (2008), H. 1, S. 91. In Klammern stehen die Werte für die Dauer des Zyklus/der Phase in Quartalen.

zu beachten. Die rezessiven Phasen dauerten seit den 1970er Jahren kaum länger als fünf Quartale und entsprechend war das konjunkturpolitische Timing selten perfekt (vgl. auch Tabelle 2). Wird also konjunkturpolitischer Handlungsbedarf gesehen, was mit Blick auf Intensität, Dauer, Wirkungen und Kosten konjunkturpolitischer Maßnahmen zu bewerten ist, so müssten diese recht bald, spätestens zum Jahreswechsel 2008/09 einsetzen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach den möglichen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der fiskalpolitischen Forderungen, insbesondere in konjunktureller Perspektive, auf die die bisherige Diskussion verzichtete. Methodische Grundlage dazu bildet ein makroökonomisches Modell mittlerer Größenordnung, das es gestattet, den vielfältigen direkten und indirekten Wirkungen der angesprochenen Maßnahmen empirisch fundiert nachzugehen.

### Die Maßnahmen

Mit Blick auf die aktuelle Diskussion bieten sich vor allem drei Ansatzpunkte für fiskalpolitische Aktivitäten an:

1. Einnahmenpolitische Maßnahmen, wie sie mit der Wiedereinführung der alten oder einer modifizierten Pendlerpauschale oder allgemein einer Senkung der direkten Steuern gefordert werden,
2. Senkungen der Beiträge zur Sozialversicherung und Finanzierung der entsprechenden Einnahmelücke durch einen Zuschuss aus allgemeinen Steuermitteln (speziell durch eine Finanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Gesetzlichen Kranken- und/oder Arbeitslosenversicherung) oder
3. ausgabenpolitische Maßnahmen in Gestalt einer Erhöhung der staatlichen Investitionen.

In Anlehnung an das amerikanische Konjunkturprogramm vom Frühjahr dieses Jahres werden auch für Deutschland gelegentlich Haushaltsschecks gefordert, wobei offen bleibt, wie die praktische Umsetzung gestaltet sein sollte.<sup>12</sup> Diese wären in ihren Modellwirkungen mit den Effekten einer Senkung der Direkten Steuern und der damit verbundenen Erhöhung des verfügbaren Einkommens vergleichbar. Erste Befunde aus den USA zu den „tax rebates“ deuten jedoch darauf hin, dass ein Großteil des Stimulus nicht expansiv wirkte, sondern die Sparquote der privaten Haushalte erhöhte.<sup>13</sup> Auch wenn für Deutschland in der aktuellen Situation aufgrund der geringeren Verschuldung der Haushalte und der niedrigeren Inflation von einer höheren Konsumneigung ausgegangen würde, selbst wenn dies angesichts der in den letzten Jahren steigenden Sparneigung nicht realistisch ist, so würde dies angesichts des Umfangs der Maßnahme von 10 Mrd. Euro keine nennenswerten konjunkturellen Wirkungen entfalten.

Der mögliche Umfang der simulierten Maßnahmen ist nur im Fall der Aktivität (1) in gewissen Grenzen – 15 Mrd. Euro p.a. (0,6% des BIP im Jahr 2008) durch den

<sup>12</sup> Vgl. M. Gatzke: Steuerschecks gegen den Abschwung – Interview mit Peter Bofinger, Online-Dokument: <http://www.stern.de/wirtschaft/unternehmen/maerkte/KonjunkturSteuerschecks-Abschwung/633613.html> (Abruf: 26.8.2008). Als Vorbild für eine Entlastung nicht-steuerpflichtiger Haushalte könnten die Heizkostenzuschüsse Anfang 2001 nach einer Verdoppelung der Energiepreise im vorangegangenen Jahr dienen.

<sup>13</sup> Die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte stiegen in den USA im zweiten Quartal des laufenden Jahres real annualisiert um etwa 11,4%, der Private Konsum jedoch nur etwa 1,7%, so dass die Sparquote um etwa 2,4 Prozentpunkte zunahm (nach Angaben des Bureau of Economic Analysis). Zwar zeigte sich in der Vergangenheit, dass über einen längeren Zeitraum etwa zwei Drittel der zusätzlichen Einkommen konsumiert wurden (vgl. S. Agarwal, C. Liu, N. Souleles: The Reaction of Consumer Spending and Debt to Tax Rebates – Evidence from Consumer Credit Data, in: Journal of Political Economy, Vol. 115 (2007) Nr. 6, S. 986-1019), die Finanzkrise und die hohe Verschuldung der US-amerikanischen Haushalte lassen für den aktuellen Impuls allerdings eine deutlich geringere Konsumneigung erwarten.

Umfang der „kalten Progression“ im Zeitraum 2006 bis 2010 – vorgegeben. Dies entspricht in etwa den zwischen 2006 und 2010 aufgelaufenen Mehreinnahmen des Staates, die ausschließlich dem allgemeinen Preisanstieg zuzurechnen sind und die zu steuerlichen Mehrbelastungen der Steuerzahler führen, hinter denen keine Steigerung der realen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit steht. Bei den beiden anderen Maßnahmen sind die Grenzen nach oben offen und werden davon bestimmt, welche zeitlichen Verschiebungen beim Erreichen des Konsolidierungsziels von der Politik unter dem Eindruck einer deutlich schlechter als bisher für 2009/2010 erwarteten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als vertretbar angesehen werden. Letztlich ist dies eine politische Wertung, bei der die Einhaltung der gegenwärtigen Planungen, wie sie z.B. im aktuellen Deutschen Stabilitätsprogramm<sup>14</sup> niedergelegt ist, als – wenn auch nicht unveränderliche – Rahmenbedingung anzusehen ist. Bei der Bewertung dieser Planansätze ist zu berücksichtigen, dass sie auf der Erwartung einer ungebrochenen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis 2011 basieren. Im Falle eines deutlichen konjunkturellen Abschwungs, wie er bereits von den bisherigen Prognosen für 2009 impliziert ist und gegenwärtig weiter an Wahrscheinlichkeit gewinnt, kommt es zu erheblichen Defiziten. Spiegelbild dieser Defizite sind die damit einhergehenden Wirkungen der „automatischen Stabilisatoren“, d.h. zusätzlicher staatlicher Aufwendungen der Sozialversicherung, z.B. für Arbeitslosenunterstützung, oder Mindereinnahmen wegen einer schrumpfenden Basis der ertragsabhängigen Steuern. Der Stabilisierungseffekt ist allerdings schwer zu quantifizieren und zu terminieren.<sup>15</sup>

Ob und in welchem Umfang sich die Bundesregierung bei einer weiteren Eintrübung der Konjunkturaussichten zu einem Gegensteuern veranlasst sieht, ist bislang offen. Entsprechende Überlegungen würden vermutlich alle drei Alternativen in Betracht ziehen (wofür auch die hier vorgelegten Ergebnisse sprechen), auch wenn angesichts der Ursprünge der „Mehreinnahmen“ viel für die Steuersenkung spricht, namentlich auch die Möglichkeit einer raschen Umsetzung. Der Einfachheit und Übersichtlichkeit halber gehen die nachstehenden Rechnungen den drei Alternativen eines Impulses von 15 Mrd. Euro isoliert nach. Angesichts der weitgehenden Symmetrie und Linearität der Modellreaktionen auf Impulse des hier untersuchten

Umfangs lassen sich die Effekte von Kombinationen der Maßnahmen leicht berechnen.

Auf eine detaillierte Entwicklung und Diskussion möglicher Bestandteile der drei – hier sehr allgemein gehaltenen – Maßnahmen wird verzichtet. Der Tagespresse sind im Wochenrhythmus neue und Modifikationen alter Vorschläge zu entnehmen, die letztlich aber alle einer der drei Verwendungen zuzurechnen sind. Den Wirkungen der Maßnahmen wird isoliert nachgegangen, d.h. auf die Analyse möglicher Reaktionen der Träger von Geld- und Lohnpolitik wird ebenso verzichtet wie auf die Behandlung möglicher Rückwirkungen auf den Wechselkurs des Euro.

### Methodische Grundlagen und Vorgehensweise

Die Berechnungen erfolgen mit dem Konjunkturmodell des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung RWI (Version 61) – ein makroökonomisches Vierteljahresmodell mittlerer Größenordnung, das seit dreißig Jahren ständig weiterentwickelt und zur Prognose und Simulation wirtschaftspolitischer Maßnahmen und Maßnahmenpakete eingesetzt wird. Aufbau, Modellreaktionen und Erklärungsgüte des Modells sind an anderer Stelle ausführlich dargestellt worden.<sup>16</sup> Hier genügt es festzuhalten, dass das Modell in fünf Teilbereichen die Entstehung des realen BIP (5 stochastische Gleichungen; 23 Definitionen), seine Verwendung (10; 24), die Preise der Verwendungsgregate (8; 10), die Verteilung des BIP (6; 16) sowie die Ausgaben und Einnahmen des Staatssektors (16; 18) erklärt. Die wichtigsten exogenen Variablen sind die Veränderung des Welthandelsniveaus und die Veränderung der Importpreise, ferner die „Politik-Variablen“ kurz- und langfristige Zinssätze, der durchschnittliche Beitragssatz zur Sozialversicherung sowie die Veränderungsrate der Staatlichen Bauinvestitionen. Die Parameter des Modells wurden mit der Methode der Kleinsten Quadrate geschätzt, wobei versucht wird, den gesamtwirtschaftlichen Reaktionsänderungen mit Hilfe eines „moving window“ (40 Quartale) Rechnung zu tragen; Stützbereich der hier verwendeten Version<sup>17</sup> ist der Zeitraum 1995-I bis 2004-IV. Die theoretische Grundlage der Einzelgleichungen ist – wie bei fast allen „angewandten“ makroökonomischen Modellen – eklektisch, d.h. sie enthalten neoklassische, keynesianische, aber auch monetaristische Ele-

<sup>14</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Deutsches Stabilitätsprogramm – Aktualisierung Dezember 2007, in: Monatsbericht des BMF, Dezember 2007, S. 37-49.

<sup>15</sup> Vgl. z.B. M. Buti, P. van den Noord: Fiscal Policy in EMU: Rules, Discretion and Political Incentives, European Economy – Economic Papers Nr. 206, Brüssel 2003, S. 12 ff.

<sup>16</sup> Vgl. U. Heilemann: Das RWI-Konjunkturmodell – Ein Überblick, in: W. Gaab, U. Heilemann, J. Wolters (Hrsg.): Arbeiten mit ökonomischen Modellen, Berlin 2004, S. 161-212. Hier findet sich auch eine ausführliche Bibliographie der mit dem Modell durchgeführten Arbeiten. Sowie U. Heilemann, S. M. Renn: Simulation mit makroökonomischen Modellen, in: W. Gaab, U. Heilemann, J. Wolters (Hrsg.), ebenda, S. 213-232.

<sup>17</sup> Die Version 61 vom März 2005 wurde stellenweise modifiziert und neu geschätzt.



mente. Die Architektur des Gesamtmodells steht, wie die Konjunkturanalyse generell, in der Keynes/Klein-Tradition. Mit Blick auf die Rolle, die Nachfrage und monetäre Faktoren (Zinssätze) spielen, ist es als post-keynesianisch anzusehen. Angesichts der implizierten Angebotselastizitäten,<sup>18</sup> der symmetrischen Reaktion der (implizierten) Phillips-Kurve oder rationaler Preiserwartungen spiegelt es auch den „new/old macroeconomic consensus“ (Blinder) wider.

Die Wirkungsschätzungen der Maßnahmen ergeben sich als Differenz zwischen den beiden dynamischen Lösungen des Modells über den Zeitraum 2000-I bis 2004-IV ohne (= Basislösung) und mit Impuls (= Störlösung). Die Untersuchung beschränkt sich auf drei Jahre. Auf eine Darstellung der Post-Termination-Effekte wird verzichtet, desgleichen auf eine Verbindung der Simulationen z.B. mit einer konkreten Prognose für den Zeitraum 2008 bis 2012, da es hier auf die Effekte der Maßnahmen, d.h. die Abweichungen von der Basislösung ankommt; die Entwicklung der Basislösung dürfte allenfalls hinsichtlich der Defizitquote bei einem massiven Konjunkturreinbruch interessieren. Der Basislösung werden Alternativrechnungen gegenübergestellt, in denen die oben beschriebenen drei Maßnahmen simuliert werden. Die Bedingungen, d.h. die exogenen Variablen – Welthandel, Zinssätze, Importpreise – wurden nicht verändert.

Zur Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der drei Maßnahmen wurde wie folgt vorgegangen: Für die „Steuerentlastung“ wurde der Gesamtbetrag von 15 Mrd. Euro für jedes Jahr des Simulationszeitraumes auf die direkten Steuern der Arbeitnehmer und Unternehmer nach Maßgabe ihrer Anteile am Aufkommen an Direkten Steuern im Verhältnis 3:1 aufgeteilt (vgl. Tabelle 4). Verglichen mit früheren Steuerreformen ist der Entlastungsbetrag eher gering (vgl. Tabelle 1). Auf eine entsprechende Korrektur der Parameter der beiden Erklärungsfunktionen für die Einkommensteuern der Arbeitnehmer und für die der Unternehmer wurde verzichtet; stattdessen wurden entsprechende Hinzufügungen zum absoluten Glied („Add-Factoring“) vorgenommen. In der zweiten Simulation wurde den Effekten einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, in der dritten einer Erhöhung der Ausgaben des Staates für Investitionen nachgegangen – jeweils im gleichen Umfang von 15 Mrd. Euro.

<sup>18</sup> Nach Maßgabe der implizierten Elastizitäten der aggregierten Angebots- (AS) und Nachfragekurven (AD) des Modells sind von expansiven Nachfrageimpulsen vor allem (reale) Output- und weniger Preiseffekte zu erwarten. Die Elastizitäten der Modellkurven deuten auf eine sehr elastische (kurzfristige) AS- und eine relativ unelastische (kurzfristige) AD-Kurve hin. Vgl. dazu H. Findeis: Zur empirischen Bestimmung aggregierter Angebots- und Nachfragekurven: Das Beispiel des RWI-Konjunkturmodells, Diplomarbeit, Universität Leipzig 2008.

**Tabelle 3**  
**Verteilung der Einkommensteuerzahler 2007**

| Fraktil der Einkünfte | Einkünfte bis ...Euro | Einkünfte in Mrd. Euro | Anteil an den Einkünften in % | Est in Mrd. Euro | Anteil an der Est in % | Durchschnittl. Steuersatz |
|-----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------------|------------------|------------------------|---------------------------|
| 20                    | 8 200                 | 21,8                   | 2,1                           | 0,6              | 0,3                    | 2,6                       |
| 25                    | 10 850                | 15,6                   | 1,5                           | 0,4              | 0,2                    | 2,4                       |
| 30                    | 13 800                | 18,7                   | 1,8                           | 0,6              | 0,3                    | 3,0                       |
| 35                    | 16 700                | 23,9                   | 2,3                           | 1,3              | 0,7                    | 5,4                       |
| 40                    | 19 600                | 28,1                   | 2,7                           | 2,2              | 1,2                    | 8,0                       |
| 45                    | 22 550                | 33,2                   | 3,2                           | 2,8              | 1,5                    | 8,4                       |
| 50                    | 25 250                | 36,4                   | 3,5                           | 3,7              | 2,0                    | 10,2                      |
| 55                    | 27 900                | 41,6                   | 4,0                           | 4,6              | 2,5                    | 11,2                      |
| 60                    | 30 650                | 45,7                   | 4,4                           | 5,6              | 3,0                    | 12,2                      |
| 65                    | 33 700                | 49,9                   | 4,8                           | 6,5              | 3,5                    | 13,1                      |
| 70                    | 37 250                | 55,1                   | 5,3                           | 7,8              | 4,2                    | 14,2                      |
| 75                    | 41 600                | 61,3                   | 5,9                           | 9,3              | 5,0                    | 15,2                      |
| 80                    | 47 000                | 68,6                   | 6,6                           | 11,2             | 6,0                    | 16,3                      |
| 85                    | 54 000                | 79,0                   | 7,6                           | 13,6             | 7,3                    | 17,2                      |
| 90                    | 64 500                | 91,4                   | 8,8                           | 17,1             | 9,2                    | 18,7                      |
| 95                    | 84 300                | 113,3                  | 10,9                          | 23,8             | 12,8                   | 21,0                      |
| 100                   | >84 300               | 255,6                  | 24,6                          | 75,0             | 40,3                   | 29,3                      |
| alle                  |                       | 1039,1                 |                               | 186,0            |                        | 17,9                      |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesministeriums für Finanzen 2008.

### Wirkungen einer Steuersenkung

Wie Tabelle 4 deutlich macht, halten sich die konjunkturellen Wirkungen einer Steuersenkung in engen Grenzen. Erwartungsgemäß konzentrieren sie sich auf die Nachfrageaggregate und hier vor allem auf den Privaten Konsum, geschmälert um den damit einhergehenden Anstieg der Importe. Würde die personale Verteilung des Aufkommens der Direkten Steuern (vgl. Tabelle 3) bzw. der entsprechenden Entlastung berücksichtigt, würden die Wirkungen zusätzlich reduziert, da bei den Empfängern des überwiegenden Teils der Entlastung (53,1% bzw. 88,3% bei 10% respektive 40% der Zensiten) von unterdurchschnittlichen Konsumneigungen auszugehen ist (anders als etwa bei den Empfängern von Transferzahlungen).

Inwiefern die Reduktion der Direkten Steuern auch die Ost-West-Perspektive berührt, muss hier letztlich offen bleiben. Fest steht lediglich, dass der Impuls in Ostdeutschland in Relation zum BIP deutlich geringer wäre als in Westdeutschland: Ostdeutschlands Anteil an den Einnahmen aller Bundesländer aus Direkten Steuern liegt nach Umverteilung bei einem Bevölkerungsanteil von 20% und einem BIP-Anteil von 15% gerade einmal bei knapp 10%.

Auf eine Berücksichtigung unterschiedlicher Verschuldungsmöglichkeiten der Haushalte, wie neuer-

## KONJUNKTURPROGRAMM

**Tabelle 4**  
**Gesamtwirtschaftliche Wirkungen ausgewählter fiskalpolitischer Maßnahmen –**  
**Abweichungen von der Basislösung**

(in Mrd. Euro bzw. in %)

|  | Steuersenkung |         |         |              | Senkung der Sozialversicherungsbeiträge |         |         |              | Erhöhung staatlicher Investitionen |         |         |              |
|--|---------------|---------|---------|--------------|---|---------|---------|--------------|------------------------------------|---------|---------|--------------|
|  | 1. Jahr       | 2. Jahr | 3. Jahr | Durchschnitt | 1. Jahr                                 | 2. Jahr | 3. Jahr | Durchschnitt | 1. Jahr                            | 2. Jahr | 3. Jahr | Durchschnitt |
| Vorgaben   |               |         |         |              |   |         |         |              |                                    |         |         |              |
| Direkte Steuern, in Mrd. Euro  | -15,0         | -15,0   | -15,0   | -15,0        | -                                       | -       | -       | -            | -                                  | -       | -       | -            |
| Arbeitnehmer   | -11,25        | -11,25  | -11,25  | -11,25       | -                                       | -       | -       | -            | -                                  | -       | -       | -            |
| Unternehmer  | -3,75         | -3,75   | -3,75   | -3,75        | -                                       | -       | -       | -            | -                                  | -       | -       | -            |
| Durchschnittlicher Tarifsatz zur Sozialversicherung in %                 | -             | -       | -       | -            | -2,0                                    | -2,0    | -2,0    | -2,0         | -                                  | -       | -       | -            |
| Öffentliche Bauinvestitionen, in Mrd. Euro                               | -             | -       | -       | -            | -                                       | -       | -       | -            | 15,0                               | 15,0    | 15,0    | 15,0         |
| Ergebnisse   |               |         |         |              |   |         |         |              |                                    |         |         |              |
| <i>Entstehung</i>  |               |         |         |              |   |         |         |              |                                    |         |         |              |
| Erwerbstätige, in 1000   | 67,1          | 126,3   | 135,8   | 109,7        | 66,9                                    | 184,5   | 229,0   | 160,1        | 174,1                              | 312,9   | 346,6   | 277,9        |
| <i>Verwendung, real, in Mrd. Euro</i>                                    |               |         |         |              |   |         |         |              |                                    |         |         |              |
| Privater Konsum  | 10,8          | 12,0    | 11,8    | 11,5         | 8,7                                     | 13,4    | 15,6    | 12,6         | 3,1                                | 5,0     | 4,9     | 4,3          |
| Staatskonsum   | 0,2           | 0,9     | 0,9     | 0,7          | 0,2                                     | 0,9     | 1,2     | 0,8          | 0,7                                | 2,2     | 2,2     | 1,7          |
| Bruttoanlageinvestitionen  | 2,3           | 2,5     | 1,8     | 2,2          | 2,7                                     | 4,6     | 4,7     | 4,0          | 18,7                               | 18,5    | 17,7    | 18,3         |
| Ausrüstungen   | 1,7           | 1,7     | 1,1     | 1,5          | 2,1                                     | 3,9     | 3,9     | 3,3          | 2,7                                | 2,5     | 1,3     | 2,2          |
| Bauten   | 0,3           | 0,5     | 0,3     | 0,4          | 0,3                                     | 0,1     | 0,2     | 0,2          | 15,5                               | 15,5    | 15,9    | 15,6         |
| Vorratsveränderung   | 0,4           | 0,0     | -0,3    | 0,0          | 0,3                                     | 0,3     | -0,3    | 0,1          | 1,0                                | -0,1    | -0,7    | 0,1          |
| Außenbeitrag   | -7,9          | -8,6    | -7,9    | -8,1         | -6,8                                    | -10,8   | -11,7   | -9,8         | -8,5                               | -9,4    | -8,2    | -8,7         |
| Exporte  | -1,4          | -1,9    | -1,8    | -1,7         | -0,9                                    | -0,7    | -0,7    | -0,8         | -3,6                               | -4,5    | -4,6    | -4,2         |
| Importe  | 6,5           | 6,8     | 6,1     | 6,5          | 6,0                                     | 10,1    | 10,9    | 9,0          | 4,9                                | 4,9     | 3,7     | 4,5          |
| Bruttoinlandsprodukt   | 5,8           | 6,7     | 6,2     | 6,2          | 5,0                                     | 8,4     | 9,6     | 7,7          | 14,9                               | 16,2    | 15,9    | 15,7         |
| <i>Preise, Index 1995 = 100</i>  |               |         |         |              |   |         |         |              |                                    |         |         |              |
| Privater Konsum  | 0,0           | 0,0     | 0,1     | 0,0          | -0,2                                    | -0,4    | -0,5    | -0,4         | -0,1                               | 0,0     | 0,3     | 0,1          |
| Bruttoinlandsprodukt   | 0,0           | 0,0     | 0,2     | 0,1          | -0,2                                    | -0,4    | -0,4    | -0,3         | 0,0                                | 0,2     | 0,5     | 0,2          |
| <i>Verteilung, in Mrd. Euro</i>  |               |         |         |              |   |         |         |              |                                    |         |         |              |
| Volkseinkommen   | 4,4           | 5,8     | 7,8     | 6,0          | 0,8                                     | -0,2    | -0,4    | 0,1          | 13,2                               | 19,1    | 24,9    | 19,1         |
| Arbeitnehmerentgelte   | 2,7           | 5,7     | 7,1     | 5,2          | -5,8                                    | -1,5    | 0,6     | -2,2         | 6,9                                | 14,3    | 18,0    | 13,1         |
| Einkommen aus Unternehmer-tätigkeit und Vermögen                         | 1,7           | 0,1     | 0,7     | 0,8          | 6,6                                     | 1,2     | -0,9    | 2,3          | 6,3                                | 4,8     | 6,9     | 6,0          |
| Bruttolöhne und -gehälter  | 2,2           | 4,8     | 5,9     | 4,3          | 2,2                                     | 6,1     | 7,8     | 5,4          | 5,8                                | 11,9    | 15,0    | 10,9         |
| Nettolöhne und -gehälter   | 12,4          | 13,7    | 14,3    | 13,5         | 7,8                                     | 10,0    | 10,9    | 9,6          | 3,0                                | 6,1     | 7,7     | 5,6          |
| Verfügbares Einkommen  | 12,2          | 13,6    | 14,7    | 13,5         | 7,6                                     | 9,8     | 11,3    | 9,6          | 2,8                                | 6,0     | 8,8     | 5,9          |
| Nettoeinkommen aus Unterneh-mer-tätigkeit und Vermögen                   | 5,5           | 3,7     | 4,4     | 4,5          | 6,6                                     | 0,7     | -1,2    | 2,0          | 6,3                                | 4,3     | 6,3     | 5,6          |
| Durchschnittliches monatliches Pro-Kopf-Einkommen <sup>1</sup> , in Euro | 12,4          | 13,7    | 14,9    | 13,7         | 7,7                                     | 9,9     | 11,4    | 9,7          | 2,8                                | 6,1     | 8,9     | 5,9          |
| <i>Einnahmen des Staates, in Mrd. Euro</i>                               |               |         |         |              |   |         |         |              |                                    |         |         |              |
|  | -11,8         | -9,5    | -8,6    | -10,0        | -13,4                                   | -10,3   | -9,2    | -11,0        | 6,9                                | 12,5    | 15,3    | 11,6         |
| <i>darunter:</i>   |               |         |         |              |   |         |         |              |                                    |         |         |              |
| Steuern  | -12,6         | -11,3   | -10,9   | -11,6        | 1,8                                     | 4,0     | 4,6     | 3,5          | 4,6                                | 7,9     | 9,4     | 7,3          |
| Sozialversicherungsbeiträge  | 0,8           | 1,8     | 2,2     | 1,6          | -15,2                                   | -14,3   | -13,7   | -14,4        | 2,1                                | 4,4     | 5,6     | 4,0          |
| <i>Ausgaben des Staates, in Mrd. Euro</i>                                |               |         |         |              |   |         |         |              |                                    |         |         |              |
|  | 0,7           | 2,0     | 3,6     | 2,1          | 0,4                                     | 1,3     | 2,5     | 1,4          | 16,0                               | 18,3    | 21,1    | 18,5         |
| <i>darunter:</i>   |               |         |         |              |   |         |         |              |                                    |         |         |              |
| Monetäre Sozialleistungen  | -0,2          | -0,3    | 0,2     | -0,1         | -0,2                                    | -0,7    | -0,5    | -0,5         | -0,5                               | -0,8    | 0,4     | -0,3         |
| Bruttoinvestitionen  | 0,0           | 0,0     | 0,0     | 0,0          | 0,0                                     | 0,0     | 0,0     | 0,0          | 15,0                               | 15,0    | 15,0    | 15,0         |
| <i>Finanzierungssaldo, in Mrd. Euro</i>                                  |               |         |         |              |   |         |         |              |                                    |         |         |              |
|  | -12,4         | -11,5   | -12,2   | -12,0        | -13,8                                   | -11,7   | -11,7   | -12,4        | -9,1                               | -5,9    | -5,8    | -6,9         |
| Budgetsaldoquote <sup>2</sup>  | -0,6          | -0,5    | -0,6    | -0,6         | -0,7                                    | -0,6    | -0,5    | -0,6         | -0,4                               | -0,3    | -0,2    | -0,3         |

<sup>1</sup> In Bezug auf die Bevölkerungszahl. <sup>2</sup> In % des nominalen BIP, absolute Differenz.

Quelle: Eigene Berechnungen.

dings im vorliegenden Zusammenhang gelegentlich diskutiert,<sup>19</sup> wurde verzichtet. Stattdessen wurden die Folgen einer Erhöhung der Sparquote der Haushalte um 0,5 Prozentpunkte untersucht – auch wenn keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine ähnliche Reaktion wie im Fall der „tax rebates“ zu erwarten ist. Es zeigt sich, dass – bezogen auf das erste Jahr – das BIP um 0,2% geringer ausfallen würde als in den untersuchten Szenarien. Das sind in den Fällen einer Steuersenkung und einer Beitragssenkung zur Sozialversicherung mehr als zwei Drittel des zu erwartenden Effekts.

Preiswirkungen sind entsprechend der vergleichsweise geringen Größe der Impulse nicht zu verzeichnen. Die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer steigen gegenüber dem Status quo um 2,3% bzw. um 360 Euro pro Arbeitnehmer im ersten Jahr, wobei der ursprüngliche Impuls rechnerisch lediglich 325 Euro beträgt. Direkt an der Entlastung partizipieren seit der „Riesterreform“ und dem damit verbundenen Übergang zur Bruttolohnorientierung – neben den Erwerbstätigen – nur noch die steuerzahlenden Rentner (deren Zahl durch die Einführung der nachgelagerten Besteuerung allerdings stark angestiegen ist). Am Ende der Dreijahresperiode hat die Beschäftigung um ca. 136 000 Erwerbstätige zugenommen. Im Zeitablauf nehmen diese Wirkungen absolut gesehen zu, in relativer Perspektive ab. Der Finanzierungssaldo des Staates sinkt um durchschnittlich 12 Mrd. Euro bzw. um 80% der Bruttobelastung des Haushalts.

### Senkung der Sozialabgaben

Werden im gleichen Umfang die Sozialabgaben gesenkt und damit eine Verringerung des Abgabenkeils bewirkt – in der zweiten Simulation realisiert durch eine Reduzierung des Beitragssatzes um 2 Prozentpunkte –, ergibt sich ein zwar in den Grundzügen ähnliches, wachstumspolitisch zum Teil aber vorteilhafteres Bild: Der Private Konsum legt anfangs relativ zu den Investitionen und dem Außenbeitrag weniger stark zu, die Lohnstückkosten sinken zu Beginn und die internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessert sich. Die Beschäftigungsgewinne erreichen am Ende des Untersuchungszeitraums immerhin ca. 230 000 Erwerbstätige. Die Preissteigerungsraten fallen niedriger aus und dementsprechend gehen im zweiten und dritten Jahr die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen zurück; die sinkenden Inflationsraten liefern – würde geldpolitische Autonomie der Bundesrepublik bestehen, stärkere, im Euroraum entsprechend ge-

ringere – Spielräume für Zinssenkungen. Der Selbstfinanzierungsgrad ist im Durchschnitt von drei Jahren mit 17% etwas geringer als im Fall der Steuersenkung. Die Wirkungen auf das BIP halten indessen auch im dritten Jahr an, so dass es zum Ende des Simulationszeitraums dank des stark gestiegenen Privaten Konsums deutlich höher liegt.

### Investive Verwendung

Die stärksten Wirkungen ergeben sich erwartungsgemäß im Fall der investiven Verwendung der 15 Mrd. Euro. Die wirtschaftliche Entwicklung erfährt von der Investitionsseite – bereits aus kreislautechnischen Gründen – einen deutlichen Schub. Am Ende von drei Jahren hat die Beschäftigung um ca. 350 000 Erwerbstätige zugelegt. Die Wirkungen auf die Nettoeinkommen sind allerdings bescheidener als im Fall der beiden vorangegangenen Simulationen. Allerdings zieht auch die Preissteigerung geringfügig an. Inwiefern mit der investiven Verwendung zwangsläufig eine Stärkung des Wachstumspotentials verbunden ist, soll hier nicht zur Debatte stehen. Die Selbstfinanzierungseffekte der Maßnahme sind mit durchschnittlich über 50% der Ausgaben beachtlich hoch.

### Bewertung der Ergebnisse

Vergleicht man die Ergebnisse mit denen der vorangegangenen Untersuchungen,<sup>20</sup> so ist eine große Übereinstimmung sowohl hinsichtlich der relativen Größenordnungen als auch hinsichtlich der Struktur der Wirkungen festzustellen (mit Ausnahme der etwas schwächeren Preiswirkungen). Alle drei Maßnahmen entfalten expansive Wirkungen, die anregenden Effekte über den eigentlichen Impuls hinaus sind indessen sehr unterschiedlich. Am besten schneidet – namentlich auch in konjunkturpolitischer Hinsicht – der Investitionsimpuls ab. Für die konkrete Umsetzung im Falle erhöhter Investitionen ist freilich zu berücksichtigen, dass, erstens, entsprechende Projekte vorliegen müssen<sup>21</sup> (ob das der Fall ist, muss hier offen bleiben), und dass, zweitens, deren unmittelbare Implementierung realistisch sein muss. Die Entwicklung des Budgetdefizits stellte sich in längerfristiger Betrachtung noch günstiger als für die Dreijahresfrist dar, falls es sich nicht um zusätzliche, sondern um lediglich vorgezogene Projekte handeln würde. Das Argument, dass eventuelle Folgekosten nicht berücksichtigt sind, wür-

<sup>19</sup> Vgl. z.B. M. Ratto, W. Roeger, J. in 't Veld: QUEST III: An Estimated Open-Economy DSGE Model of the Euro Area with Fiscal and Monetary Policy, European Economy – Economic Papers, Nr. 335, Brüssel 2008, S. 27 ff.

<sup>20</sup> Vgl. B. Fritzsche, U. Heilemann, H. D. von Loeffelholz: Was bringen die Pläne zur Steuerreform?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 6, S. 278 ff.; und U. Heilemann, G. Quaas, J. Ulrich: Gesamtwirtschaftliche ..., a.a.O., S. 31 ff.

<sup>21</sup> Vgl. dazu Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) (StabG), §§ 10, 11.

de sich dadurch relativieren. Inwiefern das Argument zutrifft, dass die zumindest in Ostdeutschland erforderliche Redimensionierung des Bausektors durch eine Erhöhung der staatlichen Investitionen verzögert wird, muss ebenfalls offen bleiben. Bei der vielfach geforderten Erhöhung der „investiven Aufwendungen ... für Bildung und Ausbildung“<sup>22</sup> wird leicht übersehen, dass es sich dabei um eine allgemein als kritisch angesehene Erhöhung des Staatskonsums handelt.

Die Schwierigkeit einer raschen Implementierung tritt im Fall der Senkung der Steuern bzw. der Sozialversicherungsabgaben nicht auf. Bei einer Steuerensenkung stellt sich freilich erfahrungsgemäß das „Verteilungsproblem“ ein: Sie kommt naturgemäß nur denen zugute, die Steuern zahlen, was bei der Lohnsteuer nur etwa 78% (2001) der abhängig Erwerbstätigen sind. Wird ferner berücksichtigt, dass ein großer Teil der Einkommensteuern auf Zinsen entfällt (vgl. Tabelle 3), bei denen, anders als etwa bei den Empfängern von Transferzahlungen, nicht mit einer unmittelbaren Erhöhung des Privaten Konsums zu rechnen ist, dann relativieren sich die Ergebnisse zusätzlich. Von den konjunkturellen Wirkungen wird indessen der ordnungspolitische Aspekt der Rückgabe von durch die kalte Progression erzielten Steuereinnahmen nicht tangiert. Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge kommt unmittelbar den Beziehern von Arbeits- bzw. Unternehmereinkommen (und im Falle der Senkung der Krankenversicherungsbeiträge auch den Rentenbeziehern) zugute, die übrigen Einkommensbezieher profitieren nur mittelbar, nämlich von den davon ausgelösten Preissenkungstendenzen.

Die Tendenz zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft kann allerdings vor dem Hintergrund des außerordentlich hohen Außenbeitrags von 7,0% des BIP (2007) kritisch gesehen werden.<sup>23</sup> Zwar verringert sich nach den Simulationsergebnissen der Außenbeitrag aufgrund des hohen Importgehalts des Privaten Konsums deutlich, aber dem steht auch eine Verschlechterung der Terms-of-Trade gegenüber, die diesen „Einkommenseffekt“ schmälert. Insofern die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge mit Korrekturen früherer „Fehler“, also der Belastung der Beitragszahler mit versicherungsfremden Leistungen (wie aktuell z.B. der Eingliederungsbeitrag in der Arbeitslosenversicherung), begründet werden kann, erscheint sie vertretbar. Gleichwohl machen diese Aspekte die internationale Dimension konjunktureller Maßnahmen deutlich, die in der

bisherigen Debatte, aber auch in dem vorliegenden Beitrag, zu kurz kommen.

### Zusammenfassung und Beurteilung

Die vorgestellten Ergebnisse sind in mehrerlei Hinsicht ernüchternd. Zwar zeigt sich, dass sich bei Impulsen in Höhe von 15 Mrd. Euro der Konflikt zwischen Konsolidierungs- und Stabilisierungsabsichten in engen Grenzen hält, zumal wenn etwa die Rückgabe der heimlichen Steuererhöhungen oder die Stärkung der staatlichen Investitionen ohnehin auf der Regierungsagenda stünden. Die Verschlechterung der Defizitquote ist zwar mit maximal 0,6 Prozentpunkten, auch dank der gewissermaßen kreislaufbedingten Selbstfinanzierung, gering. Aber dies gilt auch für die Wachstums- und Beschäftigungswirkungen, die nur im Fall des Investitionsimpulses ein spürbares Gegengewicht zu einer Abschwächung in den bisherigen Größenordnungen rezessiver Phasen bildeten. Auch für den Einzelnen halten sich die Wirkungen mit bestenfalls (Steuerensenkung) einer Erhöhung des Einkommens im Durchschnitt der drei Maßnahmenjahre um ca. 170 Euro in engen Grenzen.

Aus steuersystematischer, ordnungspolitischer oder wachstumspolitischer Sicht lässt sich den untersuchten Maßnahmen etliches abgewinnen, die konjunkturelle Wirkungen sind schon allein angesichts der Größenordnung der Impulse bescheiden; immerhin ist dies nur wenig mehr als die Hälfte des „Konjunkturprogramms“, die der Koalitionsvertrag unter günstigeren gesamtwirtschaftlichen Perspektiven für 2007-2008 vorsah.<sup>24</sup> Verglichen mit früheren Ergebnissen verdient dabei allerdings Beachtung, dass angesichts der weiter gestiegenen internationalen Verflechtung der deutschen Wirtschaft sich ein beachtlicher Teil der stimulierenden Wirkungen im Ausland entfaltet, wie umgekehrt auch die deutsche Wirtschaft von ausländischen Impulsen profitiert und profitieren wird. Übrigens sollten auch von zinspolitischen Stabilisierungsbemühungen keine Wunder erwartet werden. Selbst bei einer Zinssenkung von zwei Prozentpunkten läge das BIP im zweiten Jahr nur etwa um 0,6% höher.

Gleichwohl könnten für die Maßnahmen, je nach Fokussierung, ordnungs-, steuer- oder wachstumspolitische Gründe ins Feld geführt werden. Angesichts des sich abzeichnenden Abschwungs kämen sie sicherlich nicht zum falschen Zeitpunkt. Insofern ist gegenwärtig die „Qual der Wahl“ gering, zumal das Abwarten, bis die Krise in den Büchern steht, auch die volkswirtschaftlichen Kosten ihrer Bekämpfung erhöht.

<sup>22</sup> Vgl. H. Gebhardt, L. Siemers: Perspektiven ..., a.a.O., S. 389.

<sup>23</sup> Vgl. dazu G. Chevillon, E. Heyer, P. Monperrus-Veroni, X. Timbeau: Désinflation compétitive: le cas allemand 2007, mimeo, OFCE.

<sup>24</sup> Vgl. U. Heilemann, G. Quaas, J. Ulrich: Gesamtwirtschaftliche ..., a.a.O., S. 30.