

Sozialökonomische Schriften 40

Herausgegeben von Bert Rürup und Werner Sesselmeier

Johannes Kalusche

Ausmaß und Stärke der automatischen Stabilisatoren in Deutschland vor dem Hintergrund der jüngsten Steuer- und Sozialreformen

PETER LANG



Internationaler Verlag der Wissenschaften

Kapitel 1

Einleitung, Problemstellung, Abgrenzung und Aufbau der Arbeit

Zur Erfüllung der Stabilisierungsfunktion als einer der drei Funktionsbereiche der Finanzpolitik¹ stehen den staatlichen Entscheidungsträgern prinzipiell zwei finanzpolitische Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung: Zum einen der gezielte fallweise Einsatz der öffentlichen Finanzen zur Beeinflussung der Konjunkturschwankungen („diskretionäre Fiskalpolitik“) und zum anderen

¹ Vgl. Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave und Lore Kullmer, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, 5. Aufl., Tübingen 1990, S. 5f., die die Aufgaben der Finanzpolitik in die drei Funktionsbereiche „Allokationsfunktion“, „Distributionsfunktion“ und „Stabilisierungsfunktion“ untergliedern. Nach Brümmerhoff lässt sich die Stabilitätspolitik hierbei als eine auf die Stabilisierung der Wirtschaft gerichtete Finanzpolitik beschreiben, die die Veränderung des Budgets zu einer konjunkturpolitisch erwünschten Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage einsetzt. Vgl. Dieter Brümmerhoff, Finanzwissenschaft, 8. Aufl., München 2001, S. 354. Die Finanzpolitik, die unmittelbar auf die Stabilisierung der Wirtschaft gerichtet ist, wird in Anlehnung an die anglo-amerikanische Bezeichnung „fiscal policy“ in der Literatur häufig auch als „Fiskalpolitik“ bezeichnet. Vgl. Bernhard Felderer und Stefan Homburg, Makroökonomie und neue Makroökonomie, 9. Aufl., Berlin, Heidelberg u.a. 2005, S. 158. Das Ziel der Stabilitätspolitik bzw. Fiskalpolitik besteht darin, die Schwankungen des Bruttoinlandsprodukts um seinen langfristigen Wachstumstrend zu verringern. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsfinanzen Konsolidieren – Steuersystem Reformieren, Jahresgutachten 2003/2004, Wiesbaden 2003, Ziff. 401.

die Implementation sogenannter „automatischer Stabilisatoren“ (Fiskalpolitik mit „automatischer“ Stabilisierungswirkung).^{2,3}

Mit dem Beitritt Deutschlands zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) sowie zum Stabilitäts- und Wachstumspakt von Maastricht haben sich die Bedingungen, unter denen die deutsche (nationale) Finanzpolitik bzw. Fiskalpolitik operiert, bedeutend verändert: Zum einen ist durch die EWWU eine nationale Geldpolitik, insbesondere eine eigenständige Geldmengen- und Zinspolitik, als weiteres Instrument nationaler Stabilitätspolitik entfallen, wodurch die Fiskalpolitik an relativer Bedeutung gewonnen hat. Zum anderen ist durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt der Spielraum der Fiskalpolitik, insbesondere der diskretionären Fiskalpolitik, eingeschränkt worden. Durch diese veränderten Bedingungen erlangen die automatischen Stabilisatoren eine zentrale Bedeutung und werden zum wichtigsten Instrument deutscher Stabilitätspolitik: „With the Stability and Growth Pact (SGP) automatic stabilizers become the key mechanisms for macroeconomic stabilization.“⁴

Aufgrund der durch die skizzierte Entwicklung zentralen Bedeutung der automatischen Stabilisatoren (und) als praktisch allein noch verbleibendes Instrument der deutschen nationalen Finanzpolitik zur Erfüllung der Stabilisierungsfunktion ist für staatliche Entscheidungsträger und Beratungsinstitutionen die Kenntnis der Veränderungen der (Stabilisierungs-) Wirkung aufgrund entsprechender staatlicher (Reform-) Maßnahmen naturgemäß von erheblicher wirtschaftspolitischer Relevanz.

Schaut man sich die theoretischen Ansätze zur Wirkungsweise der automatischen Stabilisatoren an, erkennt man, dass sich deren Stabilisierungswirkung im Wesentlichen durch einkommensabhängige Steuern und staatliche

² Vgl. Horst Zimmermann und Klaus-Dirk Henke, Finanzwissenschaft, 9. Aufl., München 2005, S. 359-372.

³ In der Literatur wird häufig noch das Instrument der „Formula-flexibility“ genannt. Da es sich hierbei jedoch um eine Kombination aus diskretionärer und automatischer Fiskalpolitik handelt, kann auf eine explizite Nennung dieses Instruments an dieser Stelle verzichtet werden.

⁴ Carlos Martinez-Mongay und Khalid Sekkat, Progressive Taxation, Macroeconomic Stabilization and efficiency in Europe, European Commission – Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers, Brüssel 2005, Nr. 233, S. 4.

Transfers entfaltet. Somit führen Reformen, die die Regelungen zu den einkommensabhängigen Steuern und staatlichen Transfers verändern, auch zu Veränderungen der Stabilisierungswirkung der automatischen Stabilisatoren.

Die in den Jahren 1999 bis 2005 in Deutschland durchgeführten Reformen auf dem Gebiet der Steuer- und Sozialpolitik, insbesondere das „Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002“, die so genannte „Steuerreform 2000“ und die „Hartz-Reformen“, haben das Einnahmen- und Ausgabensystem in Deutschland nachhaltig verändert.

Die Steuerreformen hatten zum Ziel, die Unternehmen und die privaten Haushalte steuerlich umfassend und nachhaltig zu entlasten. Das Bundesministerium der Finanzen bezeichnete die Steuerreform 2000 in seinem Monatsbericht vom Dezember 2004 sogar als „das größte Steuersenkungsprogramm in der deutschen Nachkriegsgeschichte.“⁵ Im Rahmen dieser Reform wurden sukzessiv sowohl Steuersätze gesenkt und Grundfreibeträge erhöht, als auch ganze Systemumstellungen hinsichtlich einzelner Besteuerungsverfahren vorgenommen. Gleichzeitig wurden Maßnahmen zur Finanzierung dieser Steuerentlastung durchgeführt. Diese betrafen hauptsächlich die Abschreibungsmöglichkeiten der Unternehmen und sollten zu einer stärkeren Orientierung des Besteuerungsverfahrens an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der einzelnen Unternehmen führen.⁶

Die durchgeführten Sozialreformen, die in der Öffentlichkeit mit dem Schlagwort „Hartz-Reformen“ bezeichnet wurden, hatten ähnlich tiefgreifende Wirkungen wie die Reformen im Steuerbereich. Sie traten in vier Schritten in Kraft („Hartz I – IV“) und haben die bis dahin bestehenden arbeitsmarktpolitische und beschäftigungspolitischen Regelungen tiefgreifend verändert. Sie beinhalteten ein breites Spektrum an unterschiedlichen Maßnahmen: Zum einen den organisatorischen Umbau der Bundesanstalt für Arbeit mit dem Ziel, ein „modernes Dienstleistungsunternehmen“ zu schaffen. Zum anderen die Änderung von Gesetzen und Vorschriften mit dem Ziel der Schaffung von Anreizen zur Stärkung der Eigenverantwortlichkeit des Arbeitssuchenden.

⁵ Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Dezember 2004, Berlin 2004, S. 45.

⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Steuerreform 2000 im Überblick, Berlin, Oktober 2005.

Außerdem wurden die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige zum “Arbeitslosengeld II“ zusammengefasst, was zu einer grundlegenden Veränderung der staatlichen Transferleistung in diesem Bereich führte.

Vor diesem Hintergrund sollen in der vorliegenden Arbeit die Auswirkungen der oben skizzierten Steuer- und Sozialreformen auf die automatische Stabilisierungswirkung der Einnahmen und Ausgaben des staatlichen Gesamthaushalts⁷ untersucht werden. Gegenstand der Untersuchung ist dabei sowohl die Auswirkungen der Steuer- und Sozialreformen auf die Stabilisierungswirkung einzelner Einnahmen und Ausgaben als auch die Auswirkungen auf die Stabilisierungswirkung des staatlichen Haushalts insgesamt. Zudem soll untersucht werden, wie sich die Intensität der automatischen Stabilisatoren Deutschlands im internationalen Vergleich darstellt. Abschließend soll vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse die Rolle der automatischen Stabilisatoren in der deutschen Fiskalpolitik diskutiert werden.

Die Arbeit gliedert sich in sieben Kapitel. Im nachfolgenden, die eigentliche Untersuchung einleitenden zweiten Kapitel, wird der Begriff der automatischen Stabilisatoren bestimmt und die Wirkung automatischer Stabilisatoren in der Theorie dargestellt. Hierbei wird zu Beginn die „traditionell-keynesianische“ Theorie der Wirkungsweise automatischer Stabilisatoren dargestellt. Im Anschluss daran wird sodann die „neuklassische Kritik“ an der Wirkung der automatischen Stabilisatoren skizziert. Das Kapitel schließt mit der Betrachtung der Wirkung automatischer Stabilisatoren in der neukeynesianischen Theorie.

Im dritten Kapitel werden die für die empirische Untersuchung der Auswirkungen der Steuer- und Sozialreformen auf die automatischen Stabilisatoren notwendigen Sachinformationen dargestellt, nämlich die Grundzüge des deutschen Steuer- und Sozialsystems, die für den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit relevanten Steuern und Sozialleistungen sowie die in den Jahren 1999-2005 durchgeführten Steuer- und Sozialreformen.

⁷ Haushalt der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) und der Sozialversicherung.

Das vierte Kapitel beginnt mit einer Darstellung und Diskussion der Verfahren zur (empirischen) Untersuchung der Wirkung automatischer Stabilisatoren, an deren Ende der für diese Untersuchung zweckmäßigste Ansatz ausgewählt wird. Für eine genauere Analyse der Folgen der Steuer- und Sozialreformen wird die Stabilisierungswirkung der automatischen Stabilisatoren sodann begrifflich in die Kategorien „Ausmaß“ und „Stärke“ untergliedert.

Im zentralen fünften Kapitel werden zunächst die für die Bestimmung des „Ausmaßes“ notwendigen Elastizitäten ermittelt. Im Anschluss daran werden mit Hilfe des im vierten Kapitel gewählten Verfahrens für die Jahre 1998 bis 2006 „Ausmaß“ und „Stärke“ der einzelnen automatischen Stabilisatoren sowie deren „Stärke“ insgesamt ermittelt und auf Veränderungen hin untersucht.

Im sechsten Kapitel der Arbeit wird der Versuch unternommen, „Ausmaß“ und „Stärke“ der automatischen Stabilisatoren Deutschlands mit „Ausmaß“ und „Stärke“ der automatischen Stabilisatoren der wichtigsten Industrienationen zu vergleichen.

Im abschließenden siebten Kapitel wird vor dem Hintergrund der empirischen Untersuchungsergebnisse die Bedeutung und Rolle der automatischen Stabilisatoren als Instrument der deutschen Fiskalpolitik kritisch diskutiert.