

Working Paper

Nr.: 22, 6. Oktober 2004

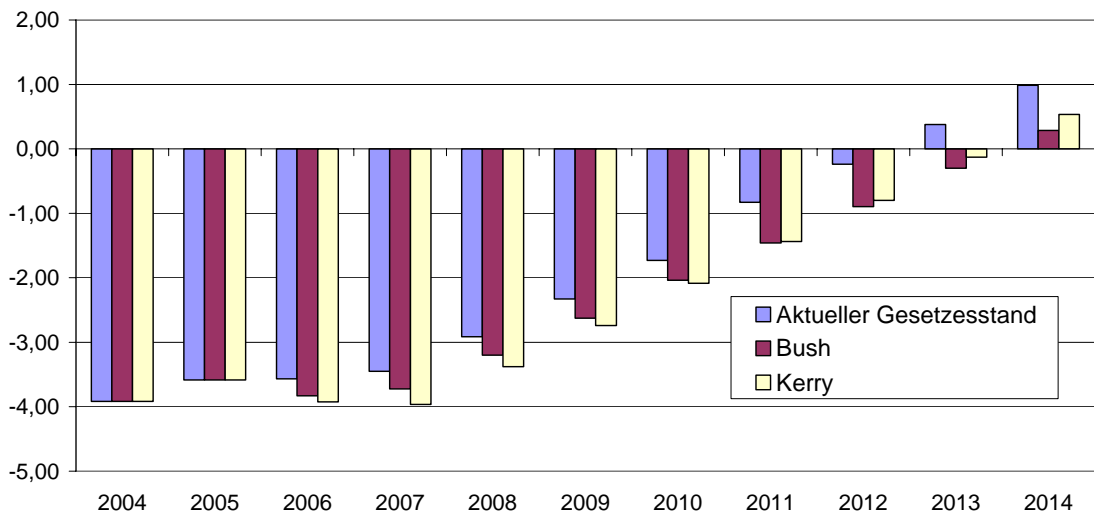
Autor: David F. Milleker

George W. Bush oder John F. Kerry: Die Defizite bleiben

Zusammenfassung

Obwohl beide Kandidaten der US-Präsidentenwahl in ihren Wahlprogrammen für eine Halbierung des Haushaltsdefizits von derzeit rund 425 Mrd. US-Dollar (3,6 % des BIP) plädieren, zeigen die konkreten Detailpläne in eine vollkommen andere Richtung. Die Defizite werden bei vollständiger Umsetzung der genannten Vorhaben deutlich höher liegen als unter Zugrundelegung der aktuellen Gesetzgebung. Gegenüber einer Basisprojektion unter Beibehaltung der aktuellen Gesetzgebung (sowie der Mittelfristplanung des Pentagon) mit einem kumulierten Defizit von 2.800 Mrd. USD über den Zeitraum 2004 bis 2014, ergäbe eine vollständige Umsetzung der Vorschläge von George W. Bush nach unseren Berechnungen ein kumuliertes Defizit von 3.480 Mrd. USD, bei John F. Kerry wären es 3.500 Mrd. USD. Während die kumulierte Größenordnung der Defizite der beiden Programme etwa gleich hoch ausfällt, bestehen jedoch Unterschiede im zeitlichen Profil.

Budgeteffekte der Wahlprogramme
(Prozent des BIP bei vollständiger Umsetzung zum 1.1.2006)



Budgetarithmetik und Projektionen

Die hier vorgestellten Szenarien basieren jeweils auf einem einheitlichen makroökonomischen Szenario. Es geht also nicht darum, die von den Kandidaten gemachten Vorschläge hinsichtlich ihrer konjunkturellen oder inhaltlichen Konsistenz oder Wirkungen zu beurteilen, sondern ausschließlich um die Darstellung der Budgetwirkungen. Wir stützen uns folglich auf eine sehr ähnliche Vorgehensweise wie das Congressional Budget Office der USA. Konkret liegen unserem Szenario unsere aktuelle Konjunkturprognose von 4 % und 3,3 % realem Wirtschaftswachstum sowie Inflationsraten von 2,6 % und 3,0 % für das laufende und das kommende Kalenderjahr zugrunde. In der gesamten restlichen Projektionsperiode wurden ein reales Wirtschaftswachstum von 2,8 % und eine Inflationsrate von 2 % zugrunde gelegt. Diese Annahmen dienen zur Projektion der Entwicklung des nominalen BIP.

Die Entwicklung der Steuer- und Ausgabenquote werden jeweils durch vom BIP abhängige Änderungsparameter fortgeschrieben. Die Feststellung, dass unter allen Projektionen der Staatshaushalt zu sinkenden Defiziten bzw. steigenden Überschüssen tendiert, mag zunächst erstaunen. Diese Entwicklung ergibt sich jedoch automatisch aus dem Zusammenwirken eines progressiven Steuersystems mit einem weitgehend proportionalen Ausgabenwachstum. In dem Maße wie die nominale Wirtschaftsleistung zunimmt, wachsen die Steuerpflichtigen in höhere Progressionsstufen hinein. Ohne Berücksichtigung von Konjunktur- (Kaufkraftentzug) oder Anreizwirkungen dieses Effekts ist damit eine steigende Steuer- und Abgabenquote in Relation zum BIP angelegt. Im Einkommensteuersystem der USA wird dieser Effekt jedoch dadurch abgemildert, dass die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer mit der Inflationsrate indexiert ist. Dem wirkt die Tatsache, dass es parallel eine Alternative Minimum Tax ohne eine solch indexierte Bemessungsgrundlage gibt, allerdings teilweise entgegen. Auf der staatlichen Ausgabenseite kommt es dagegen bei einem Trendwachstum, wie wir es hier unterstellt haben, zu einem leichten Rückgang der Ausgabenquote. Zwar ist der überwiegende Teil staatlicher Ausgabenprogramme – etwa Renten- und Krankenversicherungssystem – so ausgestaltet, dass die Ausgaben weitgehend im Einklang mit der wirtschaftlichen Entwicklung zunehmen. Allerdings schwanken andere Ausgabenarten – etwa die Arbeitslosenversicherung antizyklisch mit der Konjunktur. Wieder andere – wie etwa Verteidigungsausgaben – haben Fixkostencharakter. In der Summe legen unsere Schätzungen nahe, dass sich bei dem angenommenen Trendwachstum der staatliche Haushaltssaldo um jährlich etwa 0,4 Prozentpunkte verbessert. Jeder zusätzliche Prozentpunkt realen Wirtschaftswachstums führte dann zu einer weiteren Verbesserung der Defizitquote um 0,14 Prozentpunkte (ohne Berücksichtigung von Zinseffekten).

Dass diese Entwicklung in den Jahren bis 2007 schon in der Basisprojektion nur teilweise zum Tragen kommt, liegt an den in der mittelfristigen Finanzplanung des Pentagon festgeschriebenen Ausgabensteigerungen für Verteidigung, die einen Anstieg von 15 % in realer Rechnung vorsehen. Allein dieser Effekt führt dazu, dass sich die bei unserem eingestellten Trendwachstum normalerweise eintretenden Verbesserungen hinsichtlich des öffentlichen Finanzierungssaldos halbieren.

In unserem Basisszenario kommt es aufgrund der beschriebenen Effekte zu einer anhaltenden Verbesserung der Staatsfinanzen von einem Defizit in der Größenordnung von 3,9 % des BIP auf einen Überschuss von 1,0 % im Jahre 2014. Hierbei ist allerdings mit eingerechnet, dass die zwischen 2001 und 2003 verabschiedeten Steuersenkungen tatsächlich wie geplant auslaufen. Nicht nur die Programme der Präsidentschaftskandidaten auch die politische Erfahrung legen jedoch nahe, dass dies nicht geschehen wird. So verlängerte etwa bereits Ende September der Kongress eine Reihe von Steuersenkungen für Privatpersonen und Unternehmen, die planmäßig zum 1.1.2005 hätten auslaufen müssen (Edmund L. Andrews: Congress approves a bill to extend Bush's tax cuts, New York Times vom 24. September 2004). Auch unter dieser Maßgabe läge das Haushaltsdefizit aber im Jahr 2008 immer noch bei 2,9 % des BIP. Um das von beiden Kandidaten ausgegebene Ziel einer Halbierung des Defizits zu erreichen, müssten also zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen und/oder ein höheres Wachstum erreicht werden.

Die Simulation der fiskalischen Auswirkungen der jeweiligen Wahlprogramme der Präsidentschaftskandidaten wird im Folgenden durch Änderungen in den Inputparametern bei Steuer- und Abgabenquote einerseits und Ausgabenquote andererseits bestimmt. Die makroökonomischen Rahmenbedingungen haben wir dabei unverändert gelassen. Dies hat zum einen mit einer besseren Vergleichbarkeit der Analysen hinsichtlich der fiskalischen Auswirkungen zu tun. Zum anderen auch damit, dass es zur genaueren Abschätzung der Konjunktur- und Wachstumswirkungen exakter Angaben über die zeitliche Umsetzung bedarf, die aber nicht vorliegen. Aus diesem Grunde haben wir uns auch entschieden die Simulationen unter der Prämisse darzustellen, dass sämtliche Maßnahmen beider Kandidaten jeweils zum 1. Januar 2006 vollständig in Kraft treten würden. Ferner wird im Folgenden der Verteidigungsbereich nicht mehr gesondert behandelt werden. Die Kandidaten haben zwar in Nuancen unterschiedliche Vorstellungen über den Einsatz von High-Tech („Defence Transformation“) und Truppenstärke, es ist allerdings nicht erkennbar, dass sich dadurch wesentlich andere Ausgabenpfade ableiten ließen.

Bei den Projektionen der haushaltspolitischen Auswirkungen muss zudem noch hervorgehoben werden, dass in der Präsidentialdemokratie der USA der Kongress (vor allem das Repräsentantenhaus) und nicht die Administration für die Gesetzgebung zuständig ist. Der Präsident besitzt Vorschlags- und (mit qualifizierter Mehrheit überstimmbares) Vetorecht, letztlich entscheiden aber die Abgeordneten. Es ist daher in keiner Weise zwingend, dass der Amtsinhaber seine Agenda auch umsetzen kann.

Fiskalische Wirkungen der Agenda Bush

Als zentrale Punkte seiner Agenda hat Präsident Bush auf dem Nominierungsparteitag der Republikaner in New York die dauerhafte Festschreibung der verabschiedeten Steuersenkungen sowie die Schaffung einer „Ownership Society“ (zur Erklärung siehe unten) benannt. Nachdem ein Teil der Steuersenkungen bereits Ende September verlängert worden ist, käme es durch eine dauerhafte Festschreibung erst im Übergang zwischen 2010 und 2011 zu einer nennenswerten Erhöhung des Defizits (relativ zur Basisprojektion) – allerdings in einem Ausmaß von fast 0,6 Prozent-

punkten des BIP. Zudem wäre mit der Rückkehr zum Status quo des Jahres 2000 auch eine erhebliche Verstärkung des Progressionsgrades verbunden.

Auf eine kürzere Frist gesehen dürfte dagegen eher die Implementierung der „Ownership Society“ zu einer Veränderung der Haushaltssituation beitragen. Hierunter ist zu verstehen, dass – insbesondere für Alters- und Krankheitsvorsorge – individuelle, kapitalgedeckte Formen der Vorsorge gefördert werden sollen. Hinsichtlich der Altersvorsorge steckt der bereits seit längerem bekannte Plan einer Privatisierung von Social Security (der gesetzlichen Rentenversicherung) hinter dem neuen Begriff. Ein Teil der derzeit anfallenden Überschüsse von Beiträgen gegenüber laufenden Rentenzahlungen soll zum Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge freigegeben werden. Im Endeffekt entspricht der Plan fiskalisch gesehen einer zweckgebundenen Beitragssatzsenkung in der Rentenversicherung. Hinsichtlich der Krankenversicherung tragen die Pläne dem Umstand Rechnung, dass sich die Unternehmen – bislang Hauptträger der Krankenversicherung in den USA (jenseits von Medicare und Medicaid, die Gesundheitsleistungen für Rentner und Arme tragen) – aus Kostengründen zunehmend aus der Finanzierung zurückziehen und diese Absicherung beim Wechsel des Arbeitgebers auch nicht übertragbar ist. Die Förderung von privaten Gesundheitskonten soll hauptsächlich über die steuerliche Abzugsfähigkeit der dafür notwendigen Zahlungen erreicht werden. Die vorgeschlagenen Änderungen dürften bei vollständiger Implementierung zwischen 0,2 und 0,3 Prozentpunkte des BIP an Beitrags- und Steueraufkommen kosten.

Bis 2010 ist daher im Bush-Szenario ein entsprechender Abschlag gegenüber dem Basisszenario eingerechnet. Ab 2011, wenn nach aktueller Gesetzeslage sämtliche verabschiedeten Steuersenkungen wieder zum Status quo ante zurückkehren, kommt es jedoch zu einem erheblichen Sprung von etwa 0,4 Prozentpunkten, die sich das Bush-Szenario gegenüber dem Basisszenario stärker in Richtung Defizit bewegt. In den Folgejahren weitet sich die Differenz dann aufgrund des Progressionseffekts immer stärker aus.

Fiskalische Wirkungen der Agenda Kerry

In der Steuerpolitik scheint das Programm des Kandidaten Kerry auf den ersten Blick dem des Amtsinhabers recht ähnlich. Auch Kerry möchte den Großteil der Steuersenkungen dauerhaft festschreiben. Allerdings soll die Tarifsenkung für Personen mit einem Jahreseinkommen von über 200.000 USD nicht nur nicht festgeschrieben, sondern zurückgenommen werden. Die unmittelbaren Mehreinnahmen dürften etwa im Bereich von 0,05 Prozentpunkten des BIP liegen. Wichtig ist jedoch der dynamische Effekt, der durch die stärkere Progression des Steuersystems entsteht. Das Ausmaß, in dem der Staat an einer Erhöhung der wirtschaftlichen Entwicklung partizipiert, steigt dadurch im Zeitablauf an.

Auch für Kerry steht die Gesundheitspolitik im Fokus der Wahlkampagne. Ähnlich wie Bush setzt auch sein Herausforderer auf die steuerliche Förderung von privaten Krankenversicherungen. Darüber hinaus soll unter einer demokratischen Präsidentschaft jedoch auch die Bereitschaft von Unternehmen, weiterhin eine Absicherung der Belegschaften gegen Krankheitsrisiken bereitzustellen,

dadurch gefördert werden, dass die Kosten für besonders schwere Erkrankungen komplett vom Staat übernommen werden. Senator Kerry rechnet selbst mit Kosten für steuerliche Förderung und zusätzliche Ausgaben im Gesundheitswesen bei diesem Vorhaben von 653 Mrd. USD über die kommenden zehn Jahre.

Gegenüber der Basisprojektion führen die Vorschläge von Senator Kerry insbesondere wegen der Vorschläge für das Gesundheitswesen zu einer Verschlechterung der Haushaltssituation in der Größenordnung von 0,5 Prozentpunkten des BIP. Der stärkere Progressionseffekt des Steuerprogramms gleicht dies im Zeitablauf jedoch zunehmend aus. 2010 liegt das Defizit dann nur noch um 0,3 Prozentpunkte höher. Die dauerhafte Festschreibung des Gros der Steuersenkungen führt dann nach 2010 allerdings wie schon bei Bush zu einer zunehmenden Abweichung der Kandidaten- gegenüber der Basisprojektion.

Vergleich der beiden Programme

Während schon unter den Annahmen des Basisszenarios das von beiden Kandidaten proklamier- ten Ziel, das Defizit während der kommenden Präsidentschaftsperiode halbieren zu wollen, unter Zugrundelegung des Trendwachstums nicht erreichbar ist, wird das Ziel unter Zugrundelegung der Wahlplattformen vollends unrealistisch.

Vor allem die wesentlich höheren Ausgaben im Gesundheitsbereich bei den Plänen von Kerry füh- ren dazu, dass sich das Budgetdefizit zunächst schlechter entwickeln dürfte als bei Bush. Aller- dings wird über einen längeren Zeithorizont der stärkere Progressionseffekt dahin wirken, dass sich die Defizite immer stärker annähern. Im kumulierter Betrachtung liegen die beiden Defizite mit 3.481 Mrd. USD (Bush) und 3.505 Mrd. USD (Kerry) über einen Horizont von 10 Jahren nur margi- nal auseinander.