

Working Paper

Nr.: 5, 2.2.2004

Autor: David F. Milleker

US-Bundshaushalt: Tiefroter Ausblick

Offizielle Projektionen zeichnen positives Bild, sind aber wenig realistisch

Der US-Staatshaushalt (ohne Bundesstaaten und Gemeinden) hat sich in den vergangenen Jahren drastisch verschoben. Wurden im Kalenderjahr* 2000 noch Überschüsse von 189,4 Mrd. USD (1,93 % des BIP) verzeichnet, kam es im Jahr 2002 zu einem Defizit von 240 Mrd. USD (-2,29 % des BIP). Im Kalenderjahr 2004 ist mit einem Defizit von rund 485 Mrd. USD zu rechnen.

Die US Administration von Präsident Bush hat nun angekündigt, über die kommenden fünf Jahre hinweg das Defizit zu halbieren. Zur Untermauerung dieses Arguments wird angeführt, dass etwa die Hälfte der zwischen 2000 und heute eingetretenen Verschlechterung im Budgetsaldo ohnehin nicht auf politische, sondern rein auf konjunkturelle Effekte zurückzuführen sei. Die Position wird teilweise durch die Zehn-Jahres-Projektionen des Congressional Budget Office (CBO) untermauert, welches auf Basis der aktuellen Gesetzeslage und Annahmen hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung über die kommenden zehn Fiskaljahre (2005-2014) ein kumuliertes Defizit von 2.395 Mrd. USD errechnet. Der Tiefpunkt der absoluten Budgetsituation liegt nach der Projektion des CBO im laufenden Fiskaljahr 2004 bei 477 Mrd. USD. Danach verringert sich das Defizit zügig, so dass im letzten Fiskaljahr der Projektionsperiode wieder leichte Überschüsse zu verzeichnen sind.

Aus systematischer Sicht ist gegen die Vorgehensweise des CBO nichts einzuwenden. Als makroökonomisches Szenario wird ein Wachstum von real 4,8 % im laufenden Jahr, 4,2 % im Folgejahr

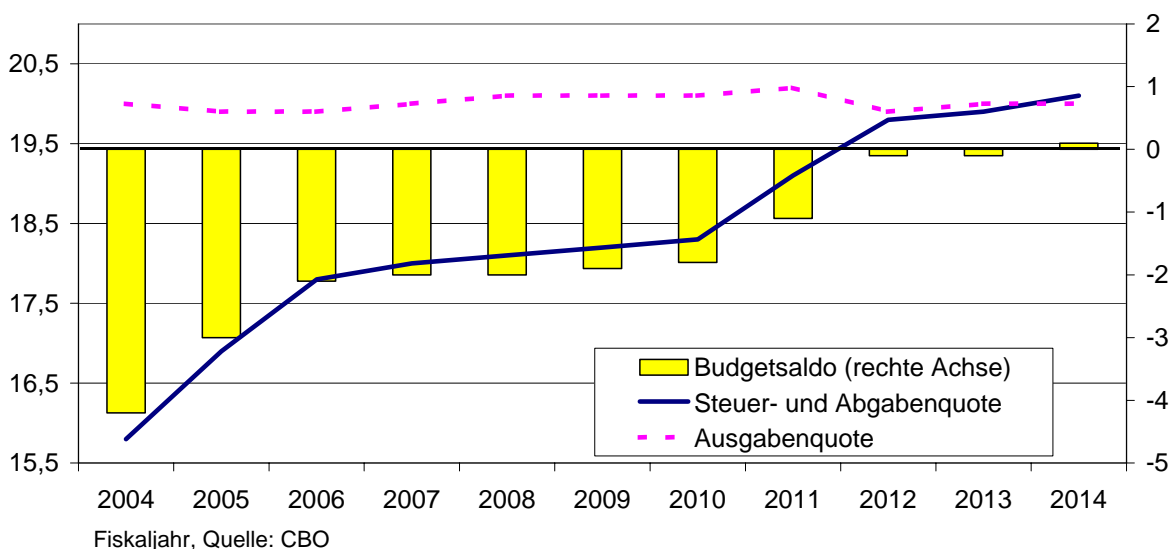
* Um die Verständlichkeit und Vergleichbarkeit zu verbessern, verwenden wir an dieser Stelle die Abgrenzung des Kalender- statt des US-Fiskaljahres. Letzteres läuft stets von Oktober bis September. Abweichungen zu den amerikanischen Ursprungsquellen wurden durch entsprechende Rückrechnungen geglättet. Wo dies aufgrund der Datenlage nicht möglich war, wird explizit auf Fiskaljahre rekuriert.

und 2,7 % zwischen 2006 und 2013 unterstellt, wobei die Preisentwicklung (gemessen am Deflator des BIP) bei jährlich rund 2 % liegt. Wir werden im Folgenden dieses Szenario auch für unsere eigenen Projektionen verwenden, auch wenn unsere eigene Wachstumsprognose mit 3,8 % im laufenden und 3,3 % im kommenden Kalenderjahr niedriger liegen. Ähnliches gilt für die vom CBO für 2004 unterstellte Steuer- und Abgabenquote von 15,8 % des BIP, während unsere eigenen Prognosen von 16,3 % ausgehen. Dass wir dennoch die Annahmen des CBO zugrundelegen, dient zum einen der Vergleichbarkeit beider Projektionen, zum anderen ist unser Ziel die Simulation von fiskalpolitischen und nicht von wachstumsbedingten Auswirkungen auf den Staatshaushalt.

Das CBO ist per Gesetz dazu verpflichtet, seine Projektion auf Grundlage der aktuellen Gesetzgebung durchzuführen. Genau dies ist aber die Stelle, wo die Projektion unrealistisch wird. Denn die zwischen 2001 und 2003 verabschiedeten Konjunktur- und Steuersenkungspakete enthalten jeweils sogenannte „sun set“-Klauseln. Nach aktueller Gesetzeslage werden alle verabschiedeten Steuersenkungen zwischen 2005 und 2011 auslaufen und Steuersätze und Bemessungsgrundlagen wieder zum Status quo ante zurückkehren. Hinzu kommen auch die sogenannten „routine extenders“. Das sind steuerliche Sonderregelungen oder Ausgaben, die regelmäßig im Rahmen der Budgetplanung vom Kongress verlängert werden.

In der CBO-Projektion kommt es deswegen in mehreren Jahren zu erheblichen und unrealistisch starken Sprüngen der Steuer- und Abgabenquote gemessen am Bruttoinlandsprodukt. Diese liegen bei 0,9 Prozentpunkten 2005 und 2006 sowie bei 0,8 im Jahr 2011. Historisch betrachtet hat es derartig hohe Steigerungen der Steuer- und Abgabenbelastung in den vergangenen 30 Jahren nie gegeben – selbst in Jahren expliziter Steuererhöhungen nicht.

US-Staatshaushalt nach CBO Projektion (Prozent des BIP)



Die folgenden drei Fragen stehen daher im Vordergrund:

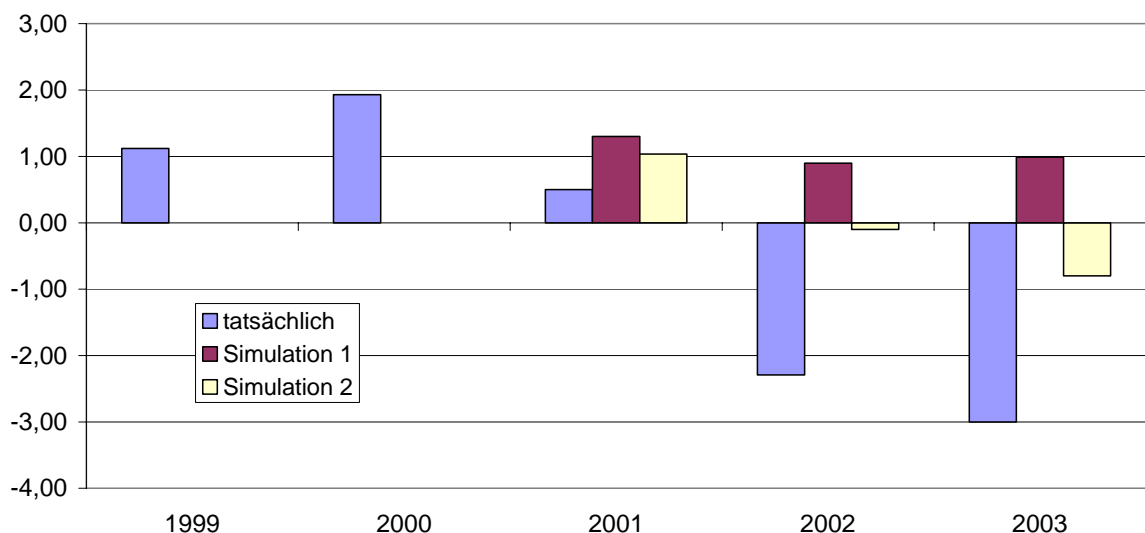
1. Inwieweit ist die aktuelle Budgetsituation konjunkturell oder durch politisches Handeln zu erklären?
2. Welches Szenario ergibt sich unter realistischeren Annahmen für die US-Staatsfinanzen?
3. Vor welchen zusätzlichen Herausforderungen steht die US-Politik und welche Auswirkungen wird dies auf den Budgetsaldo haben?

Haushaltsdefizit nicht nur durch Politikentscheidungen zu erklären

Es ist unbestritten, dass öffentliche Haushalte relativ kräftig auf konjunkturelle Schwankungen reagieren. Zum einen sprudeln im Abschwung die Steuerquellen nicht mehr so reichlich, zum anderen müssen nicht nur konstante, sondern wegen anziehender Transferleistungen steigende Ausgaben finanziert werden. Die konjunkturbedingten Schwankungen auf Ausgaben- und Einnahmenseite des Staatshaushalts sind im Falle der USA ähnlich stark ausgeprägt. Zudem ist empirisch festzustellen, dass die Elastizität der Ausgabenquote auf die Wachstumsentwicklung in Abschwungphasen deutlich ausgeprägter ist als in Expansionsphasen. Ökonomisch lässt sich dies leicht dadurch erklären, dass die automatisch auftretenden Ausgabensteigerungen im Abschwung stärker ausgeprägt sind, als die Neigung der Politik im Aufschwung die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Ferner ist ebenfalls festzustellen, dass die US-Haushaltsdefizite gemessen am BIP gegenwärtig nicht ausgesprochen hoch sind, sondern etwa auf dem gleichen Niveau liegen wie 1992 zum Ende der vorangegangenen Rezession. Ungewöhnlich stark ist dagegen die Verschlechterung der Haushaltsposition gewesen. Mit 5 Prozentpunkten in Relation zum BIP ist dieser Umschwung von Überschüssen zu Defiziten in der Phase zwischen 2000 und 2003 der schärfste seit der Rezession 1973/74.

Um zu testen, in welchem Ausmaß entweder konjunkturelle oder politische Faktoren diesen Umschwung ausgelöst haben, haben wir der tatsächlichen Entwicklung zwei Simulationsrechnungen

**US Budgetsaldo im Simulationsexperiment
(Prozent des BIP)**



mit den für Abschwungphasen üblichen Reaktionsparametern für Einnahmen- und Ausgabenquote gegenübergestellt. In der Simulationsrechnung 1 wurde unterstellt, dass es keine Änderung in der Fiskalpolitik gegeben hätte und die Wirtschaftsentwicklung dennoch dem tatsächlichen Verlauf gefolgt wäre. In der zweiten Simulation sind wir ebenfalls von einer unveränderten Fiskalpolitik ausgegangen, tragen wir aber dem Umstand Rechnung, dass die US-Wirtschaft im Jahr 2000 von gravierenden Ungleichgewichten bei privaten Haushalten und im Unternehmenssektor gekennzeichnet war. Zur Bereinigung der Ungleichgewichte wäre ohne das schon fast lehrbuchmäßige Gegensteuern der Fiskalpolitik eine tiefe Rezession oder eine längere Stagnationsphase unausweichlich gewesen. Für die Rechnung haben wir einen leichten Rückgang des realen BIP im Jahr 2001 und eine Stagnation in den beiden Folgejahren unterstellt. Entsprechend wäre der Preisauftrieb gemessen am Deflator des BIP von 2,3 % im Jahr 2000 auf nur noch 0,5 % im Jahr 2003 zurückgegangen.

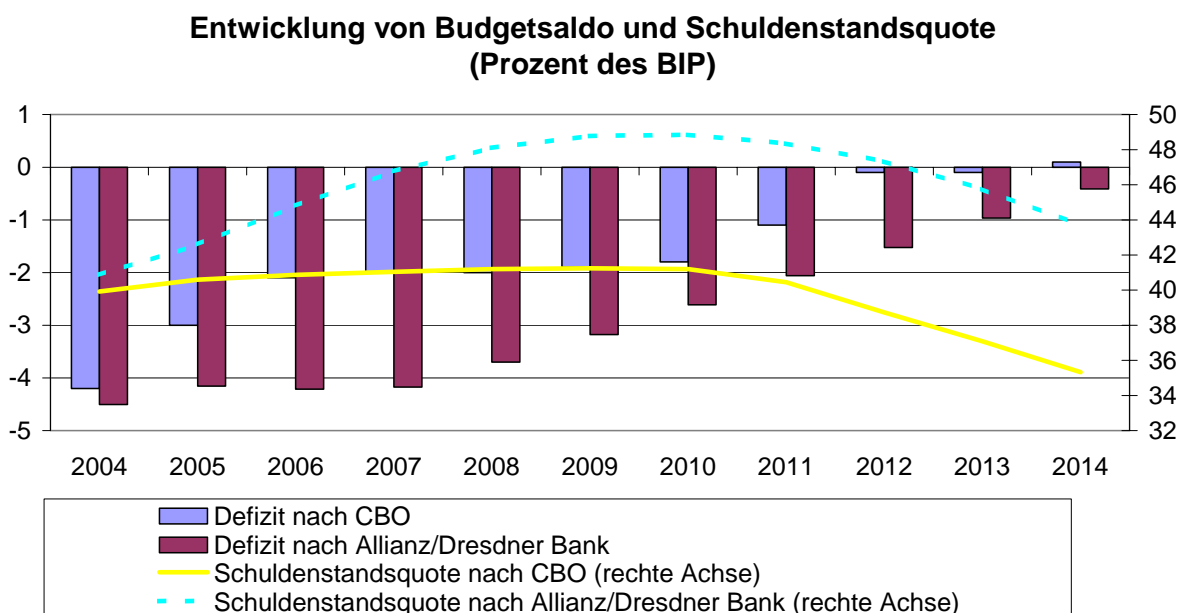
Wie die vorangestellte Grafik verdeutlicht, hätte sich die Budgetsituation in jedem Fall aus konjunkturellen Gründen verschlechtert. Im Simulationsszenario 1 nur moderat, im Szenario 2 deutlich. Die Ergebnisse der Simulation 2, die wir aus makroökonomischer Sicht für realistischer halten als die von Simulation 1, entsprechen mit dem Umschwung von einem Überschuss von 1,9 % des BIP zu einem Defizit von 0,8 % des BIP fast 60 % der tatsächlich eingetretenen Verschlechterung im Staatshaushalt. Damit liegt unsere Schätzung sogar noch über den Angaben der Administration. Dennoch scheint uns die Verwendung des Begriffs „konjunkturell“ für das eingetretene Defizit irreführend, legt er doch nahe, dass die Defizite im einsetzenden Aufschwung schnell wieder zurückgeführt würden. Wie der folgende Abschnitt zeigt, ist dies aber unter realistischen Annahmen nicht der Fall. Allenfalls könnte man argumentieren, dass die Überschüsse der Periode 1998 bis 2000 durch die Entstehung der gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichte künstlich überhöht waren.

Ein realistischeres Szenario

Wie eingangs bereits festgestellt, basieren die Projektionen des CBO auf der aktuellen Gesetzeslage, die allerdings wegen des darin enthaltenen Anstiegs der Steuerquote eher mechanistischer Natur und wenig realistisch sind. Unser Grundszenario weicht in zwei Punkten hiervon ab: Erstens haben wir unterstellt, dass die in den letzten Jahren verabschiedeten Steuersenkungen nicht auslaufen, sondern in Gänze verlängert werden. Zweitens gehen wir davon aus, dass die Rahmenplanung des Pentagon zur Umstrukturierung der Streitkräfte vollständig umgesetzt wird. Dies impliziert nach unseren Schätzungen einen Anstieg des Verteidigungsetats in nominaler Rechnung von 453 Mrd. USD im Jahr 2003 auf 680 Mrd. USD im Jahr 2009, danach bleibt der absolute Umfang der Verteidigungsausgaben konstant. Unter dieser Annahme erreicht der Ausgabenanteil am BIP für Verteidigung mit 5 % im Jahr 2007 seinen Höhepunkt. Dies liegt immer noch deutlich unter dem letzten Spitzenwert von 7,4 % des BIP für Verteidigungsausgaben Mitte der achtziger Jahre. In unserem Szenario haben wir die zusätzlichen Zinsbelastungen durch höhere Defizite mit 5 % p.a. angesetzt.

Bei längerfristigen Budgetbetrachtungen, die keine dezidierte Politiksimulation in Form von Steuerensenkungen oder Ausgabenerhöhungen vornehmen und zudem ein Trendwachstum des nominalen BIP unterstellen, wie dies sowohl bei unseren eigenen Projektionen als auch denen des CBO der Fall ist, tendieren die Budgets immer in Richtung Ausgleich. Das liegt zum einen daran, dass bestimmte staatliche Ausgaben (etwa für Verteidigung) in der Regel nicht proportional mit dem Bruttoinlandsprodukt ansteigen, sondern eher eine Art Fixkostenblock darstellen. Zum anderen führen steigende Einkommen bei unveränderten Steuersätzen und Bemessungsgrundlagen in progressiven Steuertarifen zu einem überproportionalen Anstieg des Steueraufkommens (sog. bracket creep) und in der Folge auch zu einer steigenden Steuerquote.

Aus der getroffenen Annahme hinsichtlich der Dauerhaftigkeit der zwischen 2001 und 2003 verabschiedeten Steuerensenkungen ergibt sich allerdings bereits eine Abweichung der durchschnittlichen Defizitquote im US-Bundshaushalt von einem vollen Prozentpunkt (2,6 % statt 1,6 %). Die resultierende Schuldenstandsquote erreicht in beiden Projektionen 2009/10 ihr Maximum. Dieses liegt beim CBO bei 40,7 % des BIP, bei unseren eigenen Berechnungen allerdings bei 48,8 %.



Künftige Herausforderungen

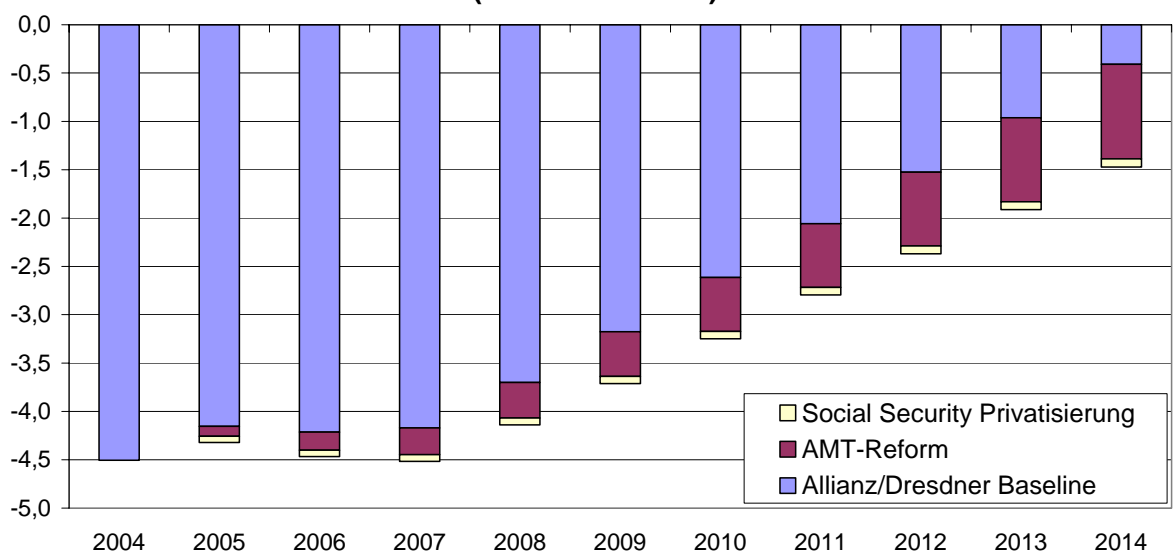
Bislang hatten wir bewusst auf die Einbeziehung zusätzlicher politischer Maßnahmen verzichtet. Nun wollen wir aber explizit auf zwei wichtige Reformen eingehen, die in den nächsten Jahren zu erwarten sind. Die Reform der Alternative Minimum Tax (AMT) und die „Teilprivatisierung“ der Rentenversicherung (Social Security).

Bei der AMT handelt es sich um ein Spezifikum des US-Steuerrechts. Prinzipiell werden im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer zwei Steuerpflichten ermittelt. Einmal mittels des normalen Einkommensteuertarifs und einmal im Rahmen der AMT, die sich durch weniger Ausnahmen und geringere Steuersätze auszeichnet. Zu zahlen ist der jeweils höhere Steuerbetrag. AMT ist

folglich ein Instrument, um die Reduzierung der Steuerlast durch die Inanspruchnahme übermäßig vieler Ausnahmetatbestände in Grenzen zu halten. Dass die AMT in der politischen Diskussion eine zunehmend prominente Rolle spielt liegt daran, dass die Bemessungsgrundlage des Standardtarifs inflationsindexiert ist, die von AMT dagegen nicht. Allein durch den allgemeinen Preisauftrieb fallen damit immer mehr Personen unter die AMT. Nach Schätzungen der Brookings Institution wird unter Beibehaltung des Status quo die Zahl der AMT-pflichtigen Steuerzahler von einer Million im Jahr 1999 auf 33 Millionen im Jahr 2010 ansteigen. Die Existenz der AMT sorgt folglich für ein höheres Maß an Progressivität im Steuersystem. Politisch dürfte es dagegen kaum haltbar sein, dass AMT immer mehr von einer Steuer für Bezieher besonders hoher Einkommen zu einer Mittelklassesteuer wird. Die legislativ am einfachsten umzusetzende Reform würde auch die Bemessungsgrundlage von AMT inflationsindexiert ausgestalten. Für den Staatshaushalt würde das bedeuten, dass der durch den Bracket creep verursachte überproportionale Anstieg der Staatseinnahmen vermindert würde. Im Umkehrschluss steigen bei einer Inflationsindexierung der AMT-Bemessungsgrundlage die Einnahmeausfälle im Zeitablauf an.

Unter der „Privatisierung“ von Social Security wird gemeinhin verstanden, dass ein gewisser Teil der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung von den Privathaushalten zum Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge verwendet werden darf. Da die Rentenversicherung gegenwärtig einen laufenden Überschuss in Höhe von rund 160 Mrd. USD ausweist, wären bei Social Security keine unmittelbaren Finanzprobleme zu erwarten, auch wenn die Umwidmung die Beitragseinnahmen in vollem Umfang vermindern würde. Für unsere Simulation haben wir unterstellt, dass etwa 1 % des Rentenversicherungsbeitragsvolumens entsprechend umgewidmet würden. Das entspricht aktuell einer Verminderung des allgemeinen Steuer- und Abgabenaufkommens um 0,4 % (7 Mrd. USD) oder 0,065 % des BIP. In Relation zur Wirtschaftsleistung bliebe dieser Anteil im Zeitablauf unverändert. Eine höhere oder niedrigere Umwidmung hätte proportionale Effekte auf das allgemeine Steuer- und Abgabenaufkommen.

**US Budgetsaldo in der Politiksimulation
(Prozent des BIP)**



Sowohl für AMT als auch für Social Security haben wir ein Inkrafttreten beider Maßnahmen für 2005 unterstellt. Die Grafik stellt die Effekte der beiden Maßnahmen auf den Budgetsaldo des US-Haushalts relativ zum Basisszenario dar. Es ist leicht zu sehen, dass insbesondere die Reform von AMT gegen Ende des Betrachtungszeitraums zu einer deutlichen Verschlechterung im US Bundeshaushalt führt. Lag im Basisszenario das durchschnittliche Haushaltsdefizit über die kommenden 10 Jahre noch bei 2,6 % des BIP, würde es bei Umsetzung beider Maßnahmen auf 3,0 % anwachsen. Zudem wäre in den kommenden drei Jahren nicht einmal mehr in Relation zum BIP mit einer Verbesserung des Staatshaushalts zu rechnen.