

Eidgenössische Finanzverwaltung, Bundesgasse 3, CH-3003 Bern
Administration fédérale des finances, Bundesgasse 3, CH-3003 Berne
Amministrazione federale delle finanze, Bundesgasse 3, CH-3003 Berna
Swiss Federal Finance Administration, Bundesgasse 3, CH-3003 Bern

Dok.-Nr.: ÖT/1999/6i

Autoren:

T. Haniotis

B. Jeitziner

Reaganomics

Eine kritische Würdigung mit
Schlussfolgerungen für die Schweiz

September 1999

Die Arbeiten des Ökonometeams EFV spiegeln nicht notwendigerweise die offiziellen Positionen des Amtes, des Departements oder des Bundesrats wider. Für die in den Arbeiten vertretenen Thesen und allfällige Irrtümer sind in erster Linie die Autoren selbst verantwortlich.

1.	Einleitung	3
2.	Argumentation der Befürworter	3
2.1.	<i>Positive Auswirkungen von Steuersenkungen: Arbeits- und Sparanreize</i>	<i>3</i>
2.2.	<i>Das zugrunde liegende Konzept: die Laffer-Kurve</i>	<i>4</i>
3.	Einwände der Kritiker	5
3.1.	<i>Form und Lage auf der Laffer-Kurve.....</i>	<i>5</i>
3.2.	<i>Budgetwirkungen.....</i>	<i>5</i>
3.3.	<i>Bescheidene Anreizeffekte für Arbeitsangebot und Ersparnisbildung</i>	<i>6</i>
3.4.	<i>Wachstumseffekt ist zweifelhaft.....</i>	<i>7</i>
4.	Würdigung und Schlussfolgerungen für die Schweiz	7
4.1.	<i>Methodische Würdigung: Vorbehalte gegenüber empirischen Argumenten</i>	<i>7</i>
4.2.	<i>Inhaltliche Würdigung: Leistungsbilanz, Steuerwettbewerb</i>	<i>9</i>
4.3.	<i>Schlussfolgerungen für die Schweiz.....</i>	<i>10</i>

„So why does the supply-side idea keep on resurfacing? Probably because of two key attributes that it shares with certain other doctrines, like belief in the gold standard: It appeals to the prejudices of extremely rich men, and it offers self-esteem to the intellectually insecure.“

(Paul Krugman, 1996)

1. Einleitung

Hat Ronald Reagan mit seinen Steuersenkungen den Grundstein gelegt für den seit Jahren andauernden Aufschwung der amerikanischen Wirtschaft? In dieser Notiz wird zuerst die Argumentation der Befürworter von Steuersenkungen dargestellt. Anschliessend werden die Einwände der Kritiker diskutiert. Die Notiz schliesst mit einer kritischen Würdigung der Debatte und stellt den Bezug zur schweizerischen Finanzpolitik her.

2. Argumentation der Befürworter

Die Befürworter der sogenannten „Reaganomics“ betonen die positiven Anreizwirkungen von Steuersenkungen für Arbeitsangebot, Sparen und Investieren.¹ Sie stützen sich dabei auf das Konzept der Laffer-Kurve.

2.1. Positive Auswirkungen von Steuersenkungen: Arbeits- und Sparanreize

Steuern beeinflussen das Verhalten der Wirtschaftssubjekte. Insbesondere können Steuern die Leistungsbereitschaft (geringere Arbeitsanreize) und die Ersparnisbildung beeinträchtigen. Tiefere Steuersätze sollten demnach positive Arbeitsanreize bieten und das Arbeitsangebot erhöhen. Auch die Attraktivität der Ersparnisbildung sollte durch Steuersenkungen verbessert werden, was ceteris paribus zu einer Senkung der realen Zinssätze und damit zu einer Belebung der Investitionstätigkeit führt. Durch die Investitionen vergrössert sich der volkswirtschaftliche Kapitalstock, welcher die Arbeitsproduktivität hebt. In Kombination mit dem gestiegenen Arbeitsangebot resultiert daraus ein höheres Wirtschaftswachstum, was eine Ausweitung der Steuerbasis und höhere

¹ Da diese Argumentation vor allem die Angebotsseite der Volkswirtschaft in den Vordergrund rückt, wird oft auch der Begriff „Angebotsökonomie“ („supply-side economics“) verwendet.

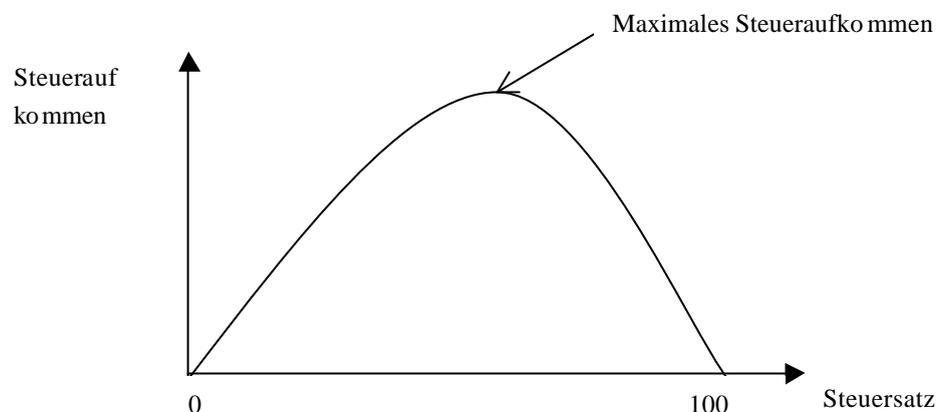
Steuereinnahmen bedeutet. Dieser dynamische Prozess bewirkt gemäss Befürwortern also, dass Steuersenkungen im Ergebnis zu höheren Steuererträgen führen.

Ausserdem wird argumentiert, dass Steuersenkungen die Anstrengungen zur Steuervermeidung und Steuerhinterziehung verringern, was ebenfalls zu einem Anstieg des Steueraufkommens führt.

2.2. Das zugrunde liegende Konzept: die Laffer-Kurve

Die Argumentation der Angebotsökonomien beruht auf dem Konzept der Laffer-Kurve (vgl. Abbildung 1). Grundlage der Laffer-Kurve ist eine Hypothese über die Verknüpfung von Steueraufkommen und Steuersatz. (Je nach Version wird als relevanter Steuersatz der durchschnittliche Einkommenssteuersatz oder die gesamtwirtschaftliche Steuerquote herangezogen.) Es ist offensichtlich, dass bei einem Steuersatz von Null das Steueraufkommen Null beträgt. Bei einem Steuersatz von 100 % wird ebenfalls von einem Aufkommen von Null ausgegangen, da angenommen wird, dass hier jede Bereitschaft zur Einkommenserzielung erlischt. Zwischen diesen Extrempunkten besteht nun ein nicht-monotoner Zusammenhang zwischen Steuersatz und Steueraufkommen: Bis zu einem bestimmten Steuersatz bewirkt eine Erhöhung des Steuersatzes auch eine Erhöhung des Steueraufkommens. Darüber hinaus führen weitere Tarifierhöhungen zu einem Rückgang des Steueraufkommens, nachdem schon vorher das Steueraufkommen bei Tarifierhöhungen nur mehr unterproportional zugenommen hat.

Abbildung 1: Laffer-Kurve (gemäss Befürwortern)



3. Einwände der Kritiker

Die Einwände der Kritiker beziehen sich einerseits auf die tatsächliche Form der Laffer-Kurve. Andererseits werden die negativen Budgetwirkungen betont sowie die Anreiz- und Wachstumseffekte pessimistischer beurteilt.

3.1. Form und Lage auf der Laffer-Kurve

Auf theoretischer Ebene ist die Aussage der Laffer-Kurve, wonach steigende Steuersätze ab einem gewissen Punkt das Steueraufkommen nicht weiter erhöhen oder sogar vermindern können, kaum bestritten. Umstritten ist hingegen, ob dieser theoretische Fall von praktischer Relevanz ist. Arthur Laffer und die anderen „angebotsorientierten“ Ökonomen sind bisher den empirischen Nachweis, dass sich die USA und andere Industriestaaten im Bereich des fallenden Astes der Laffer-Kurve befinden, schuldig geblieben. Die Erfahrungen in den USA und anderen Staaten zeigen, dass generelle Steuersatzreduktionen (bzw. -erhöhungen) eben doch zu Aufkommenseinbussen (bzw. -zuwächsen) führen. Dies schliesst nicht aus, dass für gewisse Güter bzw. Individuen eine Senkung des Steuersatzes das Steueraufkommen erhöhen kann. So sollen die Steuersenkungen von 1981 gemäss einer Untersuchung zuhanden des US-Kongresses zur Erhöhung des Anteils der reichsten Steuerzahler (oberstes Prozent) am gesamten Aufkommen der natürlichen Personen von 17.6 Prozent (1981) auf 27.5 Prozent (1988) beigetragen haben.

3.2. Budgetwirkungen

Dementsprechend zeigten sich die Auswirkungen der Reaganschen Steuerreformen (gepaart mit Ausgabenerhöhungen) in erster Linie in Form von beträchtlichen Budgetdefiziten. Wie aus Sicht der orthodoxen makroökonomischen Theorie überhaupt nicht überrascht, führte Reagans Finanzpolitik zu höheren Zinsen und zu einem Crowding-out der privaten Investitionen². Die private Ersparnisbildung wurde also durch öffentliches Entsparen mehr als kompensiert. Aus orthodoxer, ökonomischer Sicht ist die Forderung nach einseitigen Steuersenkungen ohne entsprechende Ausgabenkürzungen als populistisch einzustufen. In den USA wurde dafür der Begriff „Voodoo Economics“

² Vgl. Mankiw G. N., Makroökonomik, 2. Aufl., 1996, S. 81f.

geprägt, denn es ist klar, dass mit Steuersenkungen und Budgetdefiziten allein kein langfristiges Wirtschaftswachstum ausgelöst werden kann.

3.3. Bescheidene Anreizeffekte für Arbeitsangebot und Ersparnisbildung

Das Argument der Angebotsökonomien, wonach Steuersenkungen nicht nur Budgetdefizite, sondern auch positive Anreizwirkungen erzielen, basiert auf der Überzeugung, dass tiefere Steuern das Arbeitsangebot und die Ersparnisbildung und damit auch das Wirtschaftswachstum generell fördern. Dem widerspricht die orthodoxe Wirtschaftstheorie nicht grundsätzlich, sondern sie dämpft lediglich die Hoffnung, dass diese Anreizeffekte von genügend grosser praktischer Bedeutung wären, dass sie die negativen Wirkungen der Steuerausfälle kompensieren könnten.

Die orthodoxe Theorie widerspricht also nicht der Feststellung, dass hohe Grenzsteuersätze das Angebot gewisser Güter und Dienstleistungen, die besonders preiselastisch sind, deutlich reduzieren können. Sie stellt lediglich fest, dass sowohl das aggregierte Arbeitsangebot als auch die aggregierte Ersparnis besonders preisinelastisch sind.

Wohl wird Arbeit bei höherem Nettolohn tendenziell attraktiver (Substitutionseffekt), doch braucht dann ein Arbeitnehmer auch weniger zu arbeiten, um seinen Lebensstandard beizubehalten (Einkommenseffekt). Die Frage ist, welcher dieser beiden Effekte letztlich überwiegt. So kann die Reaktion auf tiefere Einkommenssteuern darin bestehen, dass weniger gearbeitet, mehr Einkommen verdient und mehr Freizeit konsumiert wird. In den USA stieg die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden seit den sechziger Jahren regelmässig etwas stärker an als die Bevölkerung im Arbeitsalter. Dieser Anstieg war aber im Anschluss an Reagans Steuerreformen (also in den achtziger Jahren) nicht aussergewöhnlich gross.

Dieselbe Feststellung gilt auch für die Ersparnisse. Empirische Studien zeigen, dass die gesamtwirtschaftliche Sparquote in den meisten Ländern nur schwach auf Steuer- und Zinssatzänderungen reagiert. Hinzu kommt, dass in der Folge von Budgetdefiziten die inländischen Ersparnisse - aufgrund des Crowding-out - trotz höherer Zinsen zurückgehen.³ In den USA stieg der reale Zinssatz von 0.4 Prozent in den siebziger Jahren auf 5.7 Prozent

³ Dies gilt unter der Voraussetzung, dass Ricardianische Äquivalenz nicht besteht.

in den achtziger Jahren. Die nationale Bruttosparquote fiel im selben Zeitraum von 16.7 auf 14.1 Prozent. Die Nettosparquote der privaten Haushalte fiel von 7.8 auf 6.4 Prozent.

3.4. Wachstumseffekt ist zweifelhaft

Die Angebotsökonomien sind der Meinung, dass Steuersenkungen über die verbesserten Arbeits- und Sparanreize letztlich das Wirtschaftswachstum fördern. Auch dieses Argument ist jedoch sowohl auf theoretischer wie auch empirischer Ebene zweifelhaft. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die erhoffte Anreizwirkung eintritt, so kann man mit einer Erhöhung des BIP - nicht aber der BIP-Wachstumsrate - rechnen. Es ist also zwischen einem Niveau-Effekt und einem Wachstumseffekt zu unterscheiden.

Die Vertreter einer „angebotsorientierten“ Ökonomie argumentieren aber vor allem mit langfristigen und dynamischen Zusammenhängen. Ihr Optimismus basiert auf der Idee, dass die Arbeitsangebots- und Sparanreize direkt wachstumsfördernd wirken. Ein erhöhtes Arbeits- und Sparangebot führt allerdings nicht automatisch zu höherer Produktivität. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Reformen Reagans trotz zum Teil massiver Subventionierung der Investitionen (in Form negativer Grenzsteuersätze von bis zu 50 Prozent) die Produktivität nicht erhöht haben.

4. Würdigung und Schlussfolgerungen für die Schweiz

4.1. Methodische Würdigung: Vorbehalte gegenüber empirischen Argumenten

Ob Steuersenkungen im konkreten Fall tatsächlich über höheres Wirtschaftswachstum zu mehr Steuereinnahmen führen, ist letztlich eine empirische Frage.

Bei einer (oberflächlichen) empirischen Beurteilung dieser „angebotsorientierten“ Massnahmen konzentriert sich das Interesse auf die Entwicklung der genannten makroökonomischen Grössen. Ein Anstieg von Arbeitsangebot bzw. Beschäftigung, privater Sparquote, Arbeitsproduktivität und Wachstum sowie sinkende Budgetdefizite und Verschuldung stützen die Position der Angebotsökonomien. Umgekehrte Entwicklungen dieser Makrovariablen sprechen dagegen.

Die fundamentale Schwäche dieser oberflächlichen Betrachtungsweise liegt darin, dass die Entwicklung dieser Makrogrößen monokausal mit den Steuersenkungen verknüpft wird. Dabei wird ausgeklammert, dass für diese Größen eine Vielzahl von Faktoren von Bedeutung sind (z.B. allgemeine konjunkturelle Entwicklung im In- und Ausland). Bei einem ernsthaften empirischen Test müssen diese anderen Bestimmungsfaktoren ebenfalls berücksichtigt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass den Steuersenkungen Effekte positiver oder negativer Art zugeschrieben werden, welche jedoch auf andere Einflussgrößen zurückgeführt werden müssten.

Grundsätzlich kann in ökonometrischen Untersuchungen mittels sogenannter „Kontrollvariablen“ der Effekt von weiteren Einflussgrößen herausgefiltert werden. Ökonometrische Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen Makrovariablen stossen jedoch auf weitere Schwierigkeiten, weil in der Regel nur wenige Beobachtungen (Anzahl Jahre bei einer Zeitreihe) zur Verfügung stehen. Die kleine Anzahl Beobachtungen bewirkt, dass - technisch gesprochen - wenige Freiheitsgrade bestehen. Die resultierenden Schätzungen sind deshalb in der Regel nicht sehr robust; werden beispielsweise Beobachtungen bzw. Jahre hinzugenommen (weggelassen), indem die Zeitreihe verlängert (verkürzt) wird, können die Schätzergebnisse sehr stark ändern und nicht selten zu gegenteiligen Aussagen führen.

Die empirische Überprüfung wird beim vorliegenden Beispiel zusätzlich durch die Aussage erschwert, dass sich Steuersenkungen über dynamische Prozesse erst langfristig auswirken. Was aber bedeutet „langfristig“? Die Theorie vermittelt keine verbindliche Aussage über diese zeitliche Dimension, da ein explizites dynamisches Modell fehlt. Mit empirischen Techniken könnten die Daten zwar nach signifikanten Lags abgesucht werden. Dies würde jedoch wieder die Existenz von umfangreichen Datenreihen voraussetzen.

Empirische Tests sollten deshalb nicht bei einzelnen Ländern ansetzen, sondern in Form von sog. Querschnittsstudien durchgeführt werden, um herauszufinden, ob Länder mit Steuersenkungen gemessen an den oben genannten Makrovariablen systematisch besser abschneiden als andere Länder, welche keine Steuersenkungen oder gar Steuererhöhungen vorgenommen haben.

Angesichts dieser grundsätzlichen methodischen Schwierigkeiten erstaunt deshalb keineswegs, dass es sowohl Befürwortern wie auch Gegnern der „angebotsorientierten“ Ökonomie gelingt, ihre Hypothesen mit empirischen Befunden punktuell zu untermauern. Überspitzt formuliert kann festgehalten werden, dass in der kleinen Stichprobe bestehend aus hoch aggregierten Variablen zuwenig Informationen enthalten sind, um eine eindeutige empirische Schlussfolgerung zu erlauben.

4.2. Inhaltliche Würdigung: Leistungsbilanz, Steuerwettbewerb

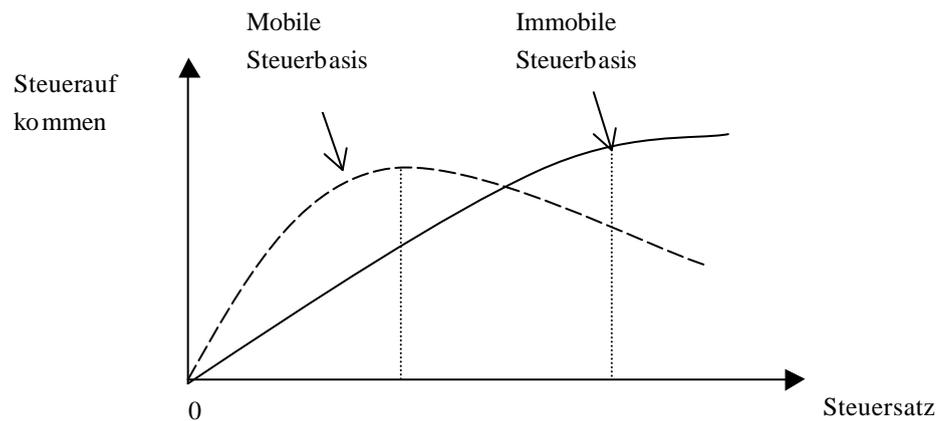
Die Debatte um die Angebotsökonomie ist vor allem in den USA ausgefochten worden. Um Schlussfolgerungen für die Schweiz ziehen zu können, muss die Debatte um die Auswirkungen einer angebotsorientierten Fiskalpolitik in einer kleinen offenen Volkswirtschaft erweitert werden. Dabei stehen zwei Aspekte im Vordergrund: Erstens sind die Auswirkungen der Fiskalpolitik auf die Leistungsbilanz zu berücksichtigen und zweitens ist dem internationalen Standortwettbewerb Rechnung zu tragen.

Wie bereits in Abschnitt 3 dargelegt, bewirken Budgetdefizite gemäss der orthodoxen makroökonomischen Lehre (und auch in der Praxis der Reagan-Ära) einen Zinsanstieg und einen Rückgang der nationalen Ersparnisse. In einer offenen Volkswirtschaft wird der Ersparnisrückgang durch Kredite aus dem Ausland kompensiert, was zu einer Verschlechterung der Leistungsbilanz, einem Anstieg des Wechselkurses und einem Rückgang der Exporte führt. Man spricht in diesem Zusammenhang daher auch von einer Politik der doppelten Defizite („twin deficits“), wobei das Budget- und das Leistungsbilanzdefizit gemeint sind. Genau diese einfachen makroökonomischen Zusammenhänge haben sich in der grossen offenen Volkswirtschaft der USA bestätigt und sind für kleine offene Volkswirtschaften wie die Schweiz in noch viel grösserem Masse relevant.

Der zweite Aspekt, der in einer kleinen offenen Volkswirtschaft von spezieller Bedeutung ist, betrifft die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auf die Laffer-Kurve. Bei einer international besonders mobilen Steuerbasis ist die Preiselastizität aus der Sicht eines einzelnen Landes sehr hoch. Entsprechend liegt die Laffer-Kurve so, dass der fallende Ast einen grösseren Bereich abdeckt (vgl. Abbildung 2). Das heisst, dass bereits bei relativ gemässigten Sätzen eine weitere Senkung derselben zu einem genügend grossen Zufluss

aus dem Ausland führen kann, dass das Steueraufkommen ganz im Sinne der Angebotsökonomie steigt. Ist ein Land (oder eine Gebietskörperschaft) also dem internationalen Steuerwettbewerb ausgesetzt und kann die Steuerlast nicht vermehrt auf die wenig mobilen Steuerbasen umgelagert werden, so gewinnt die Idee der Laffer-Kurve und somit das Argument der Angebotsökonomie erheblich an Bedeutung.

Abbildung 2: Laffer-Kurve (empirisch relevanter Bereich)



4.3. Schlussfolgerungen für die Schweiz

Die Schweiz befindet sich nicht im fallenden Bereich der Laffer-Kurve

Welche Lehren kann die Schweiz aus den mit Reagonomics gemachten Erfahrungen ziehen? In den vergangenen Jahren sind in der Schweiz zumindest auf Bundesebene keine Steuersenkungen in vergleichbarem Umfang vorgenommen worden. Ein Rückgriff auf eigene Erfahrungen ist also nicht möglich. Die Erfahrungen mit Steuererhöhungen haben aber gezeigt, dass zumindest auf aggregiertem Niveau nicht mit einem Rückgang des Steueraufkommens zu rechnen ist. Die Schweiz befindet sich also eindeutig nicht im fallenden Bereich der Laffer-Kurve. Somit sind von generellen Steuersenkungen lediglich bescheidene positive Anreize auf Sparen und Arbeitsangebot und daher auch keine bedeutenden Wachstumseffekte zu erwarten. Gerade in einer kleinen offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz liegt der Schlüssel zu einer erfolgreichen

Wachstumspolitik nicht in der Förderung des Sparens, sondern vielmehr in langfristig verbesserten Rahmenbedingungen für den technischen Fortschritt⁴.

Verlagerung der Steuern

Obwohl das aggregierte Steueraufkommen in der Schweiz nicht im fallenden Bereich der Laffer-Kurve liegt, ist die zunehmende Mobilität gewisser Steuerbasen ein ernstzunehmender Faktor. Auf diese Steuern bezogen sind die Argumente der Angebotsökonomien durchaus relevant. Die Schweizer Finanzpolitik sollte daher mittelfristig auf eine Verlagerung der Steuerlast von den mobilen zu den immobilen Steuerbasen gerichtet sein. Allfällige Umverteilungswirkungen wären dabei natürlich gebührend zu berücksichtigen. Es wäre im Einzelnen zu untersuchen, welche Steuerbasen besonders mobil bzw. immobil sind und wie eine verteilungspolitisch vertretbare Umlagerung bewerkstelligt werden kann.

Steuersenkungen nicht mit Reaganomics begründen

Die Angebotsökonomie Reaganscher Prägung liefert keine wissenschaftlich solide Grundlage für eine Defizitwirtschaft. Es ist deshalb empfehlenswert, Steuersenkungen als Elemente einer angebotsorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht mit Reaganscher Politik zu rechtfertigen. Steuersenkungen sollten besser mit den folgenden Argumenten begründet werden: (1) Steuersenkungen dienen der Wahrung und Stärkung der Standortattraktivität der Schweiz. (2) Steuersatzsenkungen, insbesondere bei hoch mobilen Steuerobjekten, können unumgänglich sein, um die Erhaltung des Steuersubstrats langfristig zu sichern. (3) Steuersenkungen in Kombination mit Ausgabenkürzungen sind das wirksamste Instrument zur Eindämmung wachsender Staatstätigkeit. Die Beschränkung der Mittel erhöht ausserdem den Zwang zu derer effizienten Verwendung.

Steuersenkungen nur in Kombination mit Ausgabenkürzungen vornehmen

Da den Budgetwirkungen eine wichtige Rolle zukommt, stellt sich die Frage, mit welchen ausgabenseitigen Massnahmen die Steuersenkungen verknüpft werden. Falls Steuersenkungen unter Beibehaltung eines ausgeglichenen Budgets vorgenommen werden können, entfallen die negativen Effekte der Defizitwirtschaft. Dies setzt allerdings Ausgabenkürzungen voraus, was eine Senkung der Staatsquote impliziert. Grundsätzlich

⁴ Vgl. dazu auch die Notiz des Ökonometeamts über "Sparen und Wohlstand" vom 22. März 1999.

ist eine parallele Senkung der Staats- und Steuerquote dann sinnvoll, wenn dadurch das Preis-/Leistungs-Verhältnis der Staatstätigkeit - und damit die Standortattraktivität der Schweiz - verbessert werden kann. Tendenziell ist dies um so wahrscheinlicher, je höher die Staatsquote.

* * *