

*Clemens Fuest, Klaus Gründler, Niklas Potrafke und Fabian Ruthardt*

# Steuererhöhungen? Am ehesten direkt nach den Wahlen\*

## IN KÜRZE

Eine neue Studie des ifo Instituts zeigt, dass Steuererhöhungen in Industrieländern häufig direkt nach Wahlen vorgenommen wurden (Fuest et al. 2021a). Ausgewertet und in einen neuen Steuerreformindex aggregiert wurden 3 200 Steuerreformen, die in 22 Industrie- und Schwellenländern im Zeitraum 1960-2014 durchgeführt wurden. Nach Wahlen wurden vornehmlich die Umsatz- und Einkommensteuersätze erhöht.

Wahlkampfzeiten sind oftmals von hitzigen politischen Auseinandersetzungen geprägt. Amtsinhaber, die wiedergewählt werden wollen, müssen sich etwas einfallen lassen, um die Wähler zu begeistern. Die Herausforderer müssen dagegenhalten und versprechen gern noch weitergehende Annehmlichkeiten als die Amtsinhaber, schließlich müssen sie erst einmal ins Amt gewählt werden.

Theorien zu politischen Konjunkturzyklen beschreiben, dass Amtsinhaber vor Wahlen expansive Wirtschaftspolitiken betreiben (Nordhaus 1975; Rogoff und Sibert 1988; Rogoff 1990 sowie De Haan und Klomp 2013 für einen Übersichtsartikel). Zu expansiven Wirtschaftspolitiken gehören in erster Linie höhere Staatsausgaben. Insbesondere solche Ausgaben, die für die Wähler unmittelbar sichtbar sind, eignen sich zum Erhöhen direkt vor Wahlen. Unmittelbar sichtbar sind z.B. Transfers wie für Gesundheitsausgaben, weniger sichtbar sind Ausgaben

mit investivem Charakter z.B. für neue Brücken oder Autobahnen, deren Früchte erst mit ein paar Jahren Verzögerung geerntet werden können, weil Planung und Bau Zeit brauchen. Empirische Studien zeigen politische Konjunkturzyklen in Staatsausgaben (z.B. Castro und Martins 2018; Potrafke 2010; 2020).

Steuererleichterungen vor Wahlen zählen ebenso zu expansiven Fiskalpolitiken. Es ist davon auszugehen, dass die Wähler Amtsinhaber an der Wahlurne belohnen, wenn ihnen durch kürzlich in Kraft getretene oder beschlossene Steuersenkungen mehr Nettoeinkommen bleibt. Die empirische Evidenz für Steuererleichterungen vor Wahlen ist überschaubar. Es gibt einige Arbeiten, die auf lokaler Ebene wie z.B. in deutschen Gemeinden und italienischen Städten politische Konjunkturzyklen und Steueraufkommen untersuchen (Erhart 2013; Foremny und Riedel 2014; Alesina und Paradisi 2017; Sances 2017; Lami und Imami 2019). Auf nationaler Ebene untersucht Koesler (2009) politisch-ökonomische Determinanten von Steuerreformen in Deutschland. Doch gibt es keine Arbeiten, die politische Konjunkturzyklen in der Steuerpolitik von Industrieländern über Ländergrenzen hinweg untersuchen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist diese Forschungslücke bedeutsam, da die zentralen steuerpolitischen Beschlüsse in den meisten Volkswirtschaften auf nationaler Ebene getroffen werden. Das Fehlen empirischer Evidenz zu Steuerpolitiken auf nationaler Ebene liegt vor allem daran, dass es bisher keine umfassenden und vergleichbaren Daten zu Steuerpolitiken im internationalen Kontext gab. Steuersysteme sind sehr komplex und unterscheiden sich selbst zwischen Industrieländern stark. Deshalb haben wir einen neuen Steuerreformindex entwickelt, der Reformen von Steuersätzen und Steuerbemessungsgrundlagen der sechs bedeutendsten Steuerarten abbildet.

Politiken zum Gewinnen von Wählerstimmen können sich auch durch Unterlassen äußern. Die Steuerpolitik ist hierfür ein sehr gutes Beispiel. Im Anschluss an Rezessionen, wie wir sie gegenwärtig durch die Corona-Pandemie erlebt haben, greift die Politik oftmals zu Steuererhöhungen (Fuest et al. 2021b). Bei den Wählern sind Steuererhöhungen nie beliebt. Die wesentliche Frage ist, zu welchem Zeitpunkt Steuererhöhungen am ehesten verkraftbar und aus wahltaktischen Gründen am geschicktesten sind. Steuern direkt vor einer Wahl zu erhöhen,

\* Die Studie von Fuest et al. (2021a) wurde kofinanziert von EconPol Europe und der Gesellschaft zur Förderung der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung (Freunde des ifo Instituts) e.V.



**Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest**

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



**Dr. Klaus Gründler**

ist stellvertretender Leiter des ifo Zentrums für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

erscheint wiederwahlorientierten Politikern ausgesprochen ungeeignet. Steuererhöhungen eignen sich eher für die Zeit nach einer Wahl, am besten sofort nach einer Wahl, denn die Wähler vergessen schnell (diskontieren die Vergangenheit stark) und haben die Steuererhöhung dann bei der nächsten Wahl schon wieder vergessen.

Nicht jede Steuererhöhung nach Wahlen muss Kalkül sein. Es mag auch Situationen geben, in denen ungeahnte Zwänge ein politisches Umsteuern nach Wahlen hervorrufen. In den Vereinigten Staaten von Amerika sagte der Präsidentschaftskandidat George Bush auf einem Parteitag der Republikaner im August 1988 den berühmten Satz: »Read my lips. No new taxes!« Bush wurde als Präsident der Vereinigten Staaten gewählt und trat im Januar 1989 sein Amt an. Im Jahr 1990 brach er sein Versprechen dann, und es kamen Steuererhöhungen. Ein Grund waren damals die geteilten Machtverhältnisse im Kongress; der Republikaner Bush konnte nicht mit republikanischen Mehrheiten im Kongress »durchregieren«. Aber dennoch: Bush kündigte an, dass es mit ihm keine Steuererhöhungen geben würde und hielt das Versprechen nicht. Ähnlich in Deutschland: Im Jahr 2005 war die Mehrwertsteuer ein Thema im Bundestagswahlkampf. Die Union kündigte eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 2 Prozentpunkte von 16 auf 18% an. Die SPD lehnte vor der Wahl eine Erhöhung der Mehrwertsteuer ab. Sie attackierte die Union vielmehr im Wahlkampf für deren angekündigte Steuererhöhung. Auf SPD-Wahlplakaten hieß es beispielsweise: »Merkelsteuer – das wird teuer« oder »Ich kann mir Angela Merkel nicht leisten«. Nach der Bundestagswahl 2005 haben Union und SPD eine große Koalition gebildet und die Mehrwertsteuer gemeinsam um 3 Prozentpunkte von 16 auf 19% erhöht.

Die anekdotische Evidenz aus den Vereinigten Staaten und aus Deutschland sowie die Theorien auf Basis der politischen Konjunkturzyklen legen nahe, dass Steuererhöhungen systematisch weniger vor, sondern eher nach Wahlen stattfinden werden. Diese Hypothese haben wir in der neuen Studie von Fuest et al. (2021a) untersucht.

## STEUERREFORMINDEX UND DESKRIPTIVE STATISTIKEN

Vorgelegt haben wir einen umfassenden Steuerreformindex. Die Datengrundlage für unseren neuen Steuerreformindex stammt vom Internationalen Währungsfonds (IWF), der sogenannte Tax Policy Reform Database von Amaglobeli et al. (2018). Diese Datenbank beinhaltet qualitative Informationen für Steuerreformen in 23 Ländern im Zeitraum 1960–2014. Wir verwenden diese Daten für 22 der 23 Länder – China betrachten wir nicht, weil in China politische Institutionen vorliegen, die sich nicht zum Untersuchen von Wahlzyklen eignen. In der Datenbank von Amaglobeli

et al. (2018) wird zwischen kleinen und großen Steuerreformen, jeweils für Steuererhöhungen und -senkungen, unterschieden. Die Autoren differenzieren ebenso zwischen Reformen der Steuersätze und der Bemessungsgrundlagen, und zwar jeweils für sechs bedeutsame Steuerarten: Unternehmensteuern, persönliche Einkommensteuern, Umsatzsteuern, Verbrauchsteuern, Vermögensteuern und Sozialversicherungsbeiträge. Sozialversicherungsbeiträge sind zwar keine Steuern, bilden aber die mit Abstand wichtigsten Abgaben in vielen Industrie- und Schwellenländern und sind deshalb in der Datenbank enthalten. Die Kollegen vom IWF haben insgesamt mehr als 37 000 Informationen und Quellen zur Steuerpolitik in den jeweiligen Ländern ausgewertet.

Die qualitativen Informationen aus der IWF-Datenbank überführen wir in quantitative Indizes für die sechs Steuerarten, jeweils für die Steuersätze und Bemessungsgrundlagen. Unsere Indizes nehmen in einem individuellen Land und Jahr den Wert – 2 für große Steuererleichterungen, – 1 für kleine Steuererleichterungen, 0 für keine Änderungen, 1 für kleine Steuererhöhungen und 2 für große Steuererhöhungen an. Wurden in einem Land und Jahr zwei oder mehr kleine Steuerreformen vorgenommen, so betrachten wir deren Summe als große Steuerreform. Alternative Kodierungen stellen wir als zusätzliche Indizes bereit, die Unterschiede sind jedoch marginal. Insgesamt erhalten wir sechs Steuerreformindizes für die Steuersätze und ebenso sechs Steuerreformindizes für die Bemessungsgrundlagen. Wir verwenden den Durchschnitt der sechs Steuersatzindizes als aggregierten Steuersatzreformindex und den Durchschnitt der sechs Steuerbemessungs-Grundlagenindizes als aggregierten Steuerbemessungs-Grundlagenreformindex.

Im Beobachtungszeitraum 1960–2014 halten sich Steuererhöhungen und -senkungen im Mittel die Waage: Der Mittelwert des aggregierten Steuersatzreformindex beträgt – 0,01 (Standardabweichung: 0,329), der Mittelwert des aggregierten Steuerbemessungs-Grundlagenreformindex beträgt – 0,068 (Standardabweichung: 0,334). Fraglich ist allerdings, ob die Steuererhöhungen und -senkungen durch Wahlzyklen beeinflusst, sie also vor Wahlen eher gesenkt und nach Wahlen eher erhöht wurden. Erste Anhaltspunkte für solche Muster liefern Mittelwertvergleiche der Steuerreformindizes in Wahljahren mit anderen Jahren bzw. Vorwahljahren mit anderen Jahren und ebenso Nachwahljahren mit anderen Jahren.



**Prof. Dr. Niklas Potrafke**

leitet das ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



**Fabian Ruthardt**

ist Doktorand am ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

Abb. 1

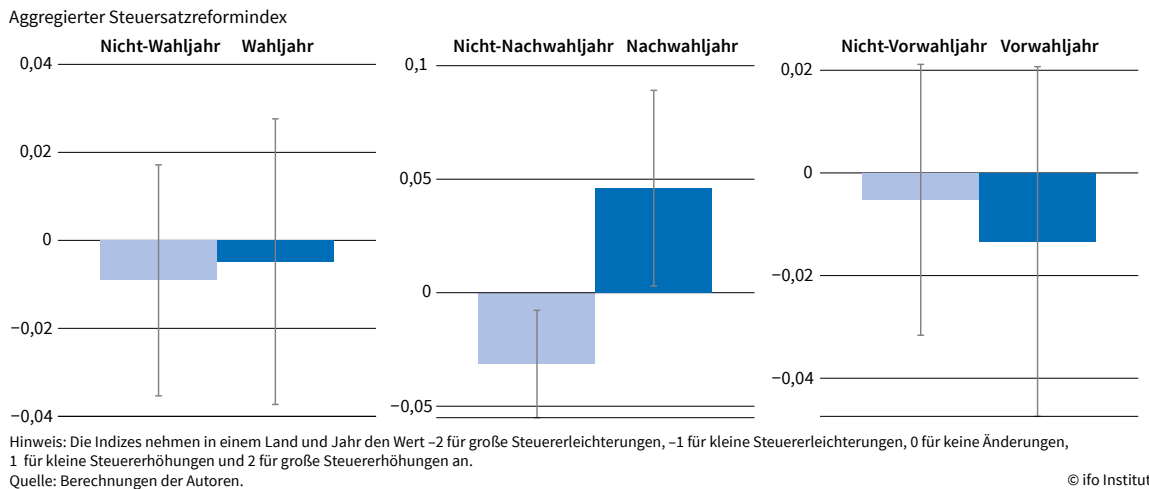
**Änderungen der Steuersätze im Umfeld von Wahlen in den OECD-Ländern, 1960–2014**


Abbildung 1 zeigt, dass der aggregierte Steuersatzreformindex in Wahljahren wie in anderen Jahren jeweils ganz leicht gesunken ist. Statistisch signifikant ist dieser Unterschied nicht. Gleiches gilt für den Vergleich zwischen Vorwahljahren und allen anderen Jahren. Doch in Nachwahljahren wurden die Steuersätze deutlich erhöht. In Nachwahljahren ist der aggregierte Steuersatzindex im Durchschnitt um 0,046 Punkte gestiegen, in Nicht-Nachwahljahren ist der aggregierte Steuersatzindex hingegen um 0,031 Punkte gesunken. Diese Differenz ist statistisch signifikant auf dem 5%-Niveau. Für die Bemessungsgrundlage deuten die Ergebnisse auf keinerlei Wahlzyklen hin.

Abbildung 1 zeigt unbedingte Korrelationen zwischen dem Steuerreformindex und Dummy-Variablen für Wahljahre, Vor- und Nachwahljahre. Es liegt nahe, dass dritte Variablen sowohl mit dem Steuerreformindex und Dummy-Variablen für Wahljahre, Vor- und Nachwahljahre korrelieren. Zudem ist es vorstellbar, dass sich Länder grundlegend in ihren fiskalischen Präferenzen und ihren Institutionen unterscheiden. Auf diese Variablen kontrollieren wir mit Hilfe eines ökonomischen Modells.

Jedes Industrie- und Schwellenland hat seine eigene Geschichte der Besteuerung und Wahlsysteme. In einem ökonomischen Modell kontrollieren wir deshalb für fixe Ländereffekte. Außerdem sind alle Länder in individuellen Jahren, wie seinerzeit beispielsweise die Ölkrise oder der Finanz- und Schuldenkrise von vor gut zehn Jahren, von den gleichen Ereignissen betroffen. Diese fangen wir mit fixen Zeiteffekten auf. Als Kontrollvariablen verwenden wir Regierungsideologie, Globalisierung und das Wirtschaftswachstum. Regierungsideologie beschreibt die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen. Zu vermuten ist, so legen es die Partisan-Theorien nahe (Hibbs 1977; Chappell und Keech 1986; Alesina 1987 sowie Potrafke 2017; 2018 für Übersichtsartikel), dass linke Regierungen eine größere Steuerbelastung, insbesondere

für Wohlhabende, befürworten als rechte Regierungen. Außerdem kontrollieren wir für Globalisierung. Zwei Theorien beschreiben wie Globalisierung die Besteuerung beeinflusst. Gemäß der »Race-to-the-bottom«-Theorie wird die Steuerbelastung durch die Globalisierung sinken, denn nationale Regierungen konkurrieren um Investoren, die nicht durch zu hohe Steuerbelastungen abgeschreckt werden sollen. Eine andere Theorie legt dar, dass die Bürger im Zuge größerer Unsicherheit und Wettbewerb durch die Globalisierung mehr Staatstätigkeit einfordern werden; der Staat soll für die zunehmende Unsicherheit und Risiken »kompensieren«. Damit müssten in jedem Fall höhere Steuereinnahmen zur Gegenfinanzierung der Staatsausgaben einhergehen. Mit minimal niedrigen Steuersätzen und winzigen Bemessungsgrundlagen ist das nicht zu machen. Ebenso kontrollieren wir für das Wirtschaftswachstum, Regierungen werden in Anlehnung an den Konjunkturzyklus ihre Steuerpolitik anpassen.

### ÖKONOMETRISCHE ERGEBNISSE

Die ökonomischen Ergebnisse bestätigen die Mittelwertvergleiche: In Nachwahljahren wurden die Steuersätze erhöht. Der Effekt ist robust und numerisch bedeutsam: In Nachwahljahren ist der aggregierte Steuersatzreformindex um 0,24 Standardabweichungen gestiegen. Für die Bemessungsgrundlagen beobachten wir keinerlei Effekte. Unsere Ergebnisse deuten darüber hinaus nicht darauf hin, dass linke und rechte Regierungen unterschiedliche Steuerpolitiken betrieben haben.

Aufschlussreich sind die Analysen für die individuellen Steuerarten: Nach Wahlen sind insbesondere die Steuersätze der Umsatzsteuern und der persönlichen Einkommensteuern erhöht worden – Steuersätze, die der Großteil der Wähler unmittelbar im eigenen Geldbeutel spürt.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Steuererhöhungen gab es in der Vergangenheit nach nationalen Wahlen. Die Politiker wissen nur zu gut, dass sie mit Steuererhöhungen behutsam umgehen müssen, vor allem dann, wenn sie wiedergewählt werden wollen. Unmittelbar vor Wahlen haben sich Politiker mit Steuererhöhungen daher zurückgehalten (die Steuern aber auch nicht nennenswert reduziert).

Unangenehme Politiken bieten sich für die Zeit nach Wahlen an – das gilt für im Amt bestätigte Regierungen gleichermaßen wie frisch ins Amt gewählte Politiker. Die Wähler vergessen in der Regel schnell. Wenn die nächste Wahl ansteht, werden sich viele Wähler kaum an die Steuererhöhung nach der letzten Wahl erinnern.

Beteuerungen von Politikern im Wahlkampf, dass es keine Steuererhöhungen geben werde, sollten skeptisch betrachtet werden. Man darf gespannt sein, welche Änderungen in der Steuerpolitik in der kommenden Legislaturperiode auf uns zukommen.

## LITERATUR

Alesina, A. (1987), »Macroeconomic Policy in a Two-party System as a Repeated Game«, *Quarterly Journal of Economics* 102, 651–678.

Alesina, A., und M. Paradisi (2017), »Political Budget Cycles: Evidence from Italian Cities«, *Economics & Politics* 29(2), 157–177.

Amaglobeli, D., V. Crispolti, E. Dabla-Norris, P. Karnane und F. Misch (2018), *Tax Policy Measures in Advanced and Emerging Economies: A Novel Database*; International Monetary Fund, Washington DC.

Castro, V., und R. Martins (2018), »Politically Driven Cycles in Fiscal Policy: In Depth Analysis of the Functional Components of Government Expenditures«, *European Journal of Political Economy* 55, 44–64.

Chappell, H. W. Jr. und W. R. Keech (1986), »Party Differences in Macroeconomic Policies and Outcomes«, *American Economic Review* 76, 71–74.

De Haan, J. und J. Klomp (2013), »Conditional Political Budget Cycles: A Review of Recent Evidence«, *Public Choice* 157, 387–410.

Ehrtart, H. (2013), »Elections and the Structure of Taxation in Developing Countries«, *Public Choice* 156, 195–211.

Foremny, D. und N. Riedel (2014), »Business Taxes and the Electoral Cycle«, *Journal of Public Economics* 115, 48–61

Fuest, C., K. Gründler, N. Potrafke und F. Ruthardt (2021a), »Read my Lips? Taxes and Elections«, EconPol Working Paper, im Erscheinen.

Fuest, C., K. Gründler, N. Potrafke und F. Ruthardt (2021b), »Tax Policies after Crises«, EconPol Working Paper, im Erscheinen.

Hibbs, D. A. Jr. (1977), »Political Parties and Macroeconomic Policy«, *American Political Science Review* 71, 1467–1487.

Koester, G. B. (2009), *The Political Economy of Tax Reforms: An Empirical Analysis of New German Data*, Nomos, Baden-Baden.

Lami, E. und D. Imami (2019), »Electoral Cycles of Tax Performance in Advanced Democracies«, *CESifo Economic Studies* 65(3), 275–295.

Nordhaus, W. (1975), »The Political Business Cycle«, *Review of Economic Studies* 42, 169–190.

Potrafke, N. (2010), »The Growth of Public Health Expenditures in OECD Countries: Do Government Ideology and Electoral Motives Matter?«, *Journal of Health Economics* 29, 797–810.

Potrafke, N. (2017), »Partisan Politics: The Empirical Evidence from OECD Panel Studies«, *Journal of Comparative Economics* 45, 712–750.

Potrafke, N. (2018), »Government Ideology and Economic Policy-making in the United States – A Survey«, *Public Choice* 174, 145–207.

Potrafke, N. (2020), »General or Central Government? Empirical Evidence on Political Cycles in Budget Composition Using New Data for OECD Countries«, *European Journal of Political Economy* 63, 101860.

Rogoff, K. (1990), »Equilibrium Political Budget Cycles«, *American Economic Review* 80, 21–36.

Rogoff, K. und A. Sibert (1988), »Elections and Macroeconomic Policy Cycles«, *Review of Economic Studies* 55, 1–16.

Sances, M. W. (2017), »Attribution Errors in Federalist Systems: When Voters Punish the President for Local Tax Increases«, *Journal of Politics* 79(4), 1286–1301.