



IMK-Steuerschätzung 2010-2014 Kein Spielraum für Steuersenkungen

Achim Truger und Dieter Teichmann*

Selten wurde einer Steuerschätzung eine solch hohe politische Bedeutung beigemessen wie der für den 6. Mai 2010 erwarteten Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen: Lange Zeit hatte sich die Regierungskoalition in Berlin offiziell darauf verständigt, die Entscheidung über die im Koalitionsvertrag vorgesehenen weiteren Steuersenkungen vom Ergebnis dieser Steuerschätzung abhängig zu machen. Dabei wurde eigentlich schon seit längerem vermutet, dass sich kaum finanzpolitische Spielräume eröffnen würden. Zu genau diesem Ergebnis kommt auch die hier vorgelegte Steuerschätzung des IMK für die Jahre 2010 bis 2014. Aufgrund nur wenig veränderter makroökonomischer Rahmenbedingungen und der Steuerausfälle durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz werden die Steuereinnahmen in den nächsten Jahren sogar zwischen gut sechs und knapp zehn Mrd. Euro geringer ausfallen als noch in der letztjährigen Schätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen erwartet. Damit erweist sich auch der abgespeckte Vorschlag der FDP für einen Fünf-Stufen-Tarif bei der Einkommensteuer als finanzpolitisch nicht zu verantworten. Im Gegenteil: Wenn die gestalterische Handlungsfähigkeit des Staates auf den traditionellen Handlungsfeldern gesichert und gleichzeitig zentrale Zukunftsinvestitionen (in den Bereichen Bildung, Forschung und ökologische Infrastruktur) getätigt werden sollen, dann führt an Steuererhöhungen mittelfristig kein Weg vorbei. Um die in den vergangenen Jahren stark angestiegene, auch makroökonomisch schädliche, extreme Schieflage der Einkommensverteilung zu korrigieren, sollten sich die Steuererhöhungen auf einkommensstarke Haushalte konzentrieren.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen im Jahr 2009

Im Zuge der tiefen Wirtschafts- und Finanzkrise sind die kassenmäßigen Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) im vergangenen Jahr nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen dramatisch eingebrochen; gegenüber dem Vorjahr 2008 gingen sie von insgesamt 561,2 Mrd. Euro um 6,6 % auf 524,1 Mrd. Euro zurück (Tabelle 2a, b). Besonders drastisch war der Absturz bei den gewinnabhängigen Steuern. Die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer fielen um 54,8 %, die der Gewerbesteuer um 20,9 %. Auch die veranlagte Einkommensteuer (-19,1 %), die nicht veranlagten

Steuern vom Ertrag (-24,7 %) und die Grunderwerbsteuer (-15,2 %) entwickelten sich sehr schwach. Die vom Aufkommen her zweitstärkste Steuer – die Lohnsteuer – verzeichnete einen Einbruch um immerhin 4,7 %.

Als vergleichsweise stabil erwiesen sich die Steuern auf spezielle Güter; die Energiesteuer und die Stromsteuer entwickelten sich mit 1,5 % bzw. 0,3 % sogar leicht positiv. Einen Anstieg zeigte mit 0,6 % auch die aufkommensstärkste Steuer, die Umsatzsteuer. Ursächlich dafür war die relativ stabile Entwicklung des privaten Konsums, der trotz der tiefen Wirtschaftskrise nominal nicht einbrach. Angesichts der Stärke des wirtschaftlichen Einbruchs – das nominale BIP ging um 3,5 %, das reale sogar um 5 % zurück –

* Volkswirt und Steuerexperte, Berlin.

ist der Einbruch bei den Steuereinnahmen noch recht moderat ausgefallen. Besonders deutlich wird dies, wenn man berücksichtigt, dass mit etwa 16 Mrd. Euro fast die Hälfte der Einnahmeverluste aus Steuerrechtsänderungen – und davon wiederum ein Großteil bedingt durch die konjunkturpolitischen Maßnahmen (z.B. Abschreibungsvergünstigungen für die Unternehmen, Tarifenkungen bei der Einkommensteuer, Wiedereinführung der Pendlerpauschale, Kinderbonus) – resultierte. Bereinigt um diese Effekte hätte das Minus „nur“ 3,8 % betragen. Der im Vergleich zum starken Abschwung noch moderate Einbruch der Steuereinnahmen hängt mit der „steuerschonenden“ Struktur des Abschwungs zusammen: Da die Krise sehr stark vom Absturz der Exporte ausging, diese aber nicht der Umsatzsteuer unterliegen, entwickelten sich die Einnahmen aus der aufkommensstärksten Steuer im deutschen Steuersystem dennoch positiv.

Die einzelnen Gebietskörperschaften in Deutschland wurden recht unterschiedlich vom Einbruch der Steuereinnahmen getroffen. Während der Bund, dem das Aufkommen aus den relativ stabilen speziellen Gütersteuern sowie ein größerer Anteil an den Umsatzsteuereinnahmen zufließt, „nur“ Verluste von 4,8 % hinnehmen musste, traf es die Länder mit einem Rückgang von 6,5 % deutlich stärker. Die Gemeinden mussten wegen ihrer starken Abhängigkeit von der besonders konjunkturreaktiven Gewerbesteuer die größten Einbußen hinnehmen; ihr Steueraufkommen sank um 11,5 %.

Gesamtwirtschaftliche Eckdaten und Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen

Eine Schätzung der mittelfristigen Entwicklung des Steueraufkommens bis 2014 erfordert Annahmen über die Entwicklung wichtiger gesamtwirtschaftlicher Eckdaten. Neben der Entwicklung des nominalen und realen BIP und seiner Komponenten, die wesentlich die Steuern vom Umsatz bestimmen, ist dies vor allem die Entwicklung der Brutto Lohn- und Gehaltssumme (BLG), die für das Aufkommen der Lohnsteuer von zentraler Bedeutung ist. Die Entwicklung der Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen bestimmt zu einem erheblichen Teil das Aufkommen der Gewinn- und Ertragsteuern. Die hier für die Steuerschätzung unterstellten Annahmen basieren auf der jüngsten Mittelfristprognose der Forschungsinstitute (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2010, S. 59 ff.). Es ist davon auszugehen, dass die Vorgaben der Bundesregierung für die kommende Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen – wie in der Vergangenheit – relativ nah an dieser Mittelfristprognose liegen werden.

Tabelle 1 gibt die Annahmen des IMK im Vergleich mit den Annahmen des Arbeitskreises Steuerschätzungen (Mai/November 2009) wieder. Dabei wird für jedes Jahr die letzte verfügbare Annahme des Arbeitskreises herangezogen. Gegenüber der Steuerschätzung vom November 2009 haben sich die wirtschaftlichen Perspektiven für 2010 spürbar aufgehellt. Im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2009 müssen die Erwartungen für 2011 dagegen deutlich nach unten revidiert werden. Die durchschnittliche Entwicklung für die Jahre von 2012 bis 2014 unterscheidet sich

Tabelle 1

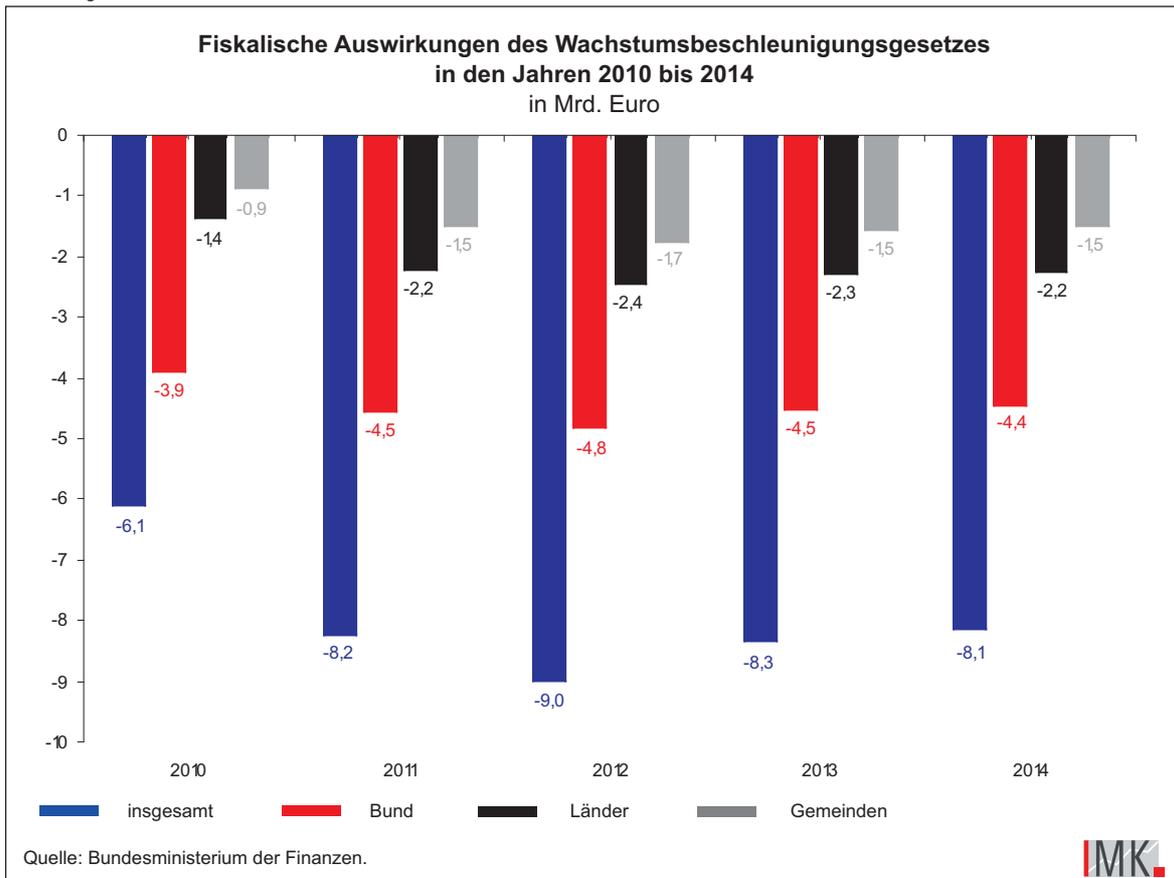
Gesamtwirtschaftliche Eckdaten									
Vorgaben für den Arbeitskreis Steuerschätzungen Mai/November 2009 und IMK 2010¹ im Vergleich									
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %									
	2010		2011		2012		2013		2014
	Steuer-schätzung Nov. 2009	IMK 2010	Steuer-schätzung Mai 2009	IMK 2010	Steuer-schätzung Mai 2009	IMK 2010	Steuer-schätzung Mai 2009	IMK 2010	IMK 2010
BIP nominal	1,6	2,3	3,3	1,8	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
BIP real	1,2	1,5	1,9	1,4	1,9	1,8	1,9	1,8	1,8
Bruttolohn- und Gehaltssumme	-1,3	0,7	2,8	0,9	2,8	2,7	2,8	2,7	2,7
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	9,6	6,7	2,9	2,2	6,7	4,0	6,6	4,0	4,0
Modifizierte letzte inländische Verwendung	1,3	1,3	2,2	1,7	2,2	3,4	2,2	3,4	3,4

¹ In Anlehnung an die Mittelfristprognose der Gemeinschaftsdiagnose.

Quellen: BMF (2009a), BMF(2009b); Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010); Berechnungen des IMK.



Abbildung 1



insgesamt wenig von der zuvor angenommenen Entwicklung, allerdings geht die hier vorgelegte Prognose von einer spürbar stärkeren Entwicklung der modifizierten letzten inländischen Verwendung – einem makroökonomischen Indikator für die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer – sowie einer deutlich schwächeren bei den Unternehmens- und Vermögenseinkommen aus.

Schätzung der Steuereinnahmen 2010 bis 2014

Auch wenn sich die gesamtwirtschaftlichen Eckdaten über den gesamten Prognosezeitraum nur wenig von den früheren des Arbeitskreises Steuerschätzungen unterscheiden, ist zu berücksichtigen, dass das seit der letzten Steuerschätzung vom November 2009 verabschiedete Wachstumsbeschleunigungsgesetz mit signifikanten Steuermindereinnahmen im Prognosezeitraum von 6,1 Mrd. Euro (2010) und in der Spitze 9,0 Mrd. Euro (2012) zu Buche schlagen wird (Abbildung 1). Alles in allem sind daher im Vergleich zu den letzten Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzungen spürbare Mindereinnahmen zu erwarten.

Diese Einschätzung wird durch die vorgelegte Steuerschätzung des IMK bestätigt (Tabellen 2a, 2b und 3). Das kassenmäßige Steueraufkommen dürfte nach einem durch Konjunktur und Steuerrechtsänderungen bedingten Rückgang in diesem Jahr nochmals niedriger ausfallen (-2,7 %), im Jahr 2011 aber wieder deutlich zunehmen (2,1%). In den Folgejahren beschleunigt sich das Wachstum noch auf 4,2 % (2012) bzw. 4,5 % (2013 und 2014). Dennoch liegen die IMK-Schätzwerte in jedem Jahr spürbar unterhalb der jeweils letzten verfügbaren Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen – die Differenz steigt von 1,7 Mrd. Euro (2010) auf bis zu 9,5 Mrd. Euro (2012). Im Jahr 2013 beträgt sie immerhin noch 8 Mrd. Euro.

Im Folgenden wird kurz auf die Entwicklung bei einigen wichtigen Steuern eingegangen. Die **Lohnsteuer** wurde mit Hilfe des IMK-Lohnsteuermodells (Kasten 1) geschätzt. In diesem Jahr ist mit einem erneuten starken Rückgang um 8,7 % zu rechnen. Dieser erklärt sich durch einen nur geringfügigen Anstieg der Einkommen der Arbeitnehmer in Kombination mit gravierenden Steuerausfällen aufgrund von Steuerrechtsänderungen. Hier schlägt vor allem die erhöhte

Tabelle 2a

Steuereinnahmen in den Jahren 2008 bis 2014¹ in Mrd. Euro							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gemeinschaftliche Steuern	396,5	370,7	357,7	366,1	384,1	403,3	423,8
Lohnsteuer ²	141,9	135,2	124,4	124,3	131,3	137,7	143,9
Veranlagte Einkommensteuer ²	32,7	26,4	24,3	27,8	31,0	33,1	35,0
Nicht veranl. Steuern v. Ertrag ³	16,6	12,5	10,4	10,7	11,3	12,4	13,7
Zinsabschlag ⁴	13,5	12,4	10,8	11,3	11,9	12,6	13,3
Körperschaftsteuer ³	15,9	7,2	8,0	9,6	11,7	13,8	15,1
Steuern vom Umsatz ⁵	176,0	177,0	179,7	182,4	186,9	193,7	202,7
Zölle	4,0	3,6	3,7	3,9	4,0	4,2	4,2
Bundessteuern	86,3	89,3	92,7	93,2	94,7	96,1	97,7
Energiesteuer	39,3	39,8	39,4	39,7	40,3	40,9	41,6
Stromsteuer	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3
Kfz-Steuer	–	3,8	8,2	8,3	8,4	8,5	8,6
Tabaksteuer	13,6	13,4	13,4	13,4	13,4	13,4	13,3
Branntweinsteuer	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0
Versicherungsteuer	10,5	10,6	10,7	10,8	10,9	11,0	11,1
Solidaritätszuschlag	13,1	11,9	11,1	11,2	11,9	12,6	13,2
Sonstige	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4
Ländersteuern	21,9	16,4	11,8	11,9	12,1	12,3	12,6
Kfz-Steuer	8,8	4,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Erbschaftsteuer	4,8	4,6	4,6	4,6	4,9	5,2	5,4
Grunderwerbsteuer	5,7	4,9	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7
Sonstige	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4
Gemeindesteuern	52,5	44,1	43,8	45,5	47,7	51,1	54,1
Gewerbsteuer	41,0	32,5	32,0	33,6	35,6	38,9	41,7
Grundsteuern	10,8	11,0	11,1	11,3	11,5	11,6	11,8
Sonstige	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt	561,2	524,1	509,8	520,6	542,5	567,1	592,4
Bund	239,2	227,6	216,0	220,9	229,9	240,6	252,1
Länder	221,9	207,6	200,6	204,2	212,5	221,4	230,8
Gemeinden	77,0	68,1	65,5	67,4	70,6	75,1	79,1
EU	23,1	20,7	27,7	28,0	29,5	30,1	30,4

Abweichungen in den Summen durch Runden.

¹ 2010 - 2014: Prognose des IMK.
² Beteiligungsverhältnis: Bund 42,5 %, Länder 42,5 %, Gemeinden 15 %.
³ Beteiligungsverhältnis: Bund 50%, Länder 50%.
⁴ Beteiligungsverhältnis Bund 44%, Länder 44%, Gemeinden 12%.
⁵ Beteiligungsverhältnis 2008: Bund vorab 4,42 % für die Arbeitslosenversicherung, vom Rest: Bund vorab 5,05 % für Rentenversicherung, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom Rest: Bund 49,7 %, Länder 50,3 % zu-/abzüglich Festbeträge. Beteiligungsverhältnis ab 2009: Bund vorab 4,45 % für Arbeitslosenversicherung, vom Rest: Bund vorab 5,05 % für Rentenversicherung, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom Rest: Bund 49,7 %, Länder 50,3 % zu-/abzüglich Festbeträge.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010); Berechnungen des IMK.



Tabelle 2b

Steuereinnahmen in den Jahren 2008 bis 2014¹ Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gemeinschaftliche Steuern	5,9	-6,5	-3,5	2,3	4,9	5,0	5,1
Lohnsteuer ²	7,7	-4,7	-8,0	-0,1	5,6	4,9	4,5
Veranlagte Einkommensteuer ²	30,6	-19,1	-7,9	14,3	11,6	6,7	5,7
Nicht veranl. Steuern v. Ertrag ³	20,2	-24,7	-16,5	2,3	5,9	9,7	10,9
Zinsabschlag ⁴	20,4	-7,6	-13,1	4,4	5,0	6,0	5,8
Körperschaftsteuer ³	-30,8	-54,8	11,9	19,8	21,4	18,6	9,4
Steuern vom Umsatz ⁵	3,7	0,6	1,6	1,5	2,5	3,6	4,7
Zölle	0,7	-10,2	2,8	5,4	2,6	5,0	0,0
Bundessteuern	0,7	3,5	3,8	0,5	1,6	1,6	1,6
Energiesteuer	0,8	1,5	-1,0	0,5	1,5	1,6	1,7
Stromsteuer	-1,5	0,3	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1
Kfz-Steuer	–	–	116,8	1,3	1,0	1,0	1,0
Tabaksteuer	-4,8	-1,5	0,4	-0,1	-0,3	0,0	0,0
Branntweinsteuer	8,7	-1,4	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Versicherungsteuer	1,4	0,7	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Solidaritätszuschlag	6,4	-9,2	-6,8	0,8	6,6	5,3	5,3
Sonstige	-1,2	-0,7	0,5	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3
Ländersteuern	-3,9	-25,4	-27,6	0,2	2,0	1,8	2,0
Kfz-Steuer	-0,6	-50,2	-100,0	–	–	–	–
Erbschaftsteuer	13,5	-4,6	1,2	0,8	5,8	5,2	5,4
Grunderwerbsteuer	-17,6	-15,2	-3,1	0,5	0,0	0,0	0,0
Sonstige	-6,5	-1,5	-1,0	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3
Gemeindesteuern	2,1	-16,0	-0,8	4,1	4,7	7,2	5,9
Gewerbsteuer	2,3	-20,9	-1,5	5,1	5,8	9,2	7,4
Grundsteuern	0,9	1,8	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4
Sonstige	10,2	1,6	-2,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt	4,3	-6,6	-2,7	2,1	4,2	4,5	4,5
Bund	3,9	-4,8	-5,1	2,3	4,1	4,7	4,8
Länder	4,1	-6,5	-3,4	1,8	4,0	4,2	4,3
Gemeinden	5,9	-11,5	-3,9	3,0	4,8	6,3	5,3
EU	3,8	-10,5	33,9	1,4	5,3	1,8	1,1

¹ 2010 - 2014: Prognose des IMK.
² Beteiligungsverhältnis: Bund 42,5 %, Länder 42,5 %, Gemeinden 15 %.
³ Beteiligungsverhältnis: Bund 50%, Länder 50%.
⁴ Beteiligungsverhältnis Bund 44%, Länder 44%, Gemeinden 12%.
⁵ Beteiligungsverhältnis 2008: Bund vorab 4,42 % für die Arbeitslosenversicherung, vom Rest: Bund vorab 5,05 % für Rentenversicherung, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom Rest: Bund 49,7 %, Länder 50,3 % zu-/abzüglich Festbeträge. Beteiligungsverhältnis ab 2009: Bund vorab 4,45 % für Arbeitslosenversicherung, vom Rest: Bund vorab 5,05 % für Rentenversicherung, vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom Rest: Bund 49,7 %, Länder 50,3 % zu-/abzüglich Festbeträge.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010); Berechnungen des IMK.



Tabelle 3

Vergleich der IMK-Steuerschätzung mit dem Ergebnis des Arbeitskreises Steuerschätzungen Mai/November 2009 in Mrd. Euro									
	2010		2011		2012		2013		2014
	Steuer- schätzung Nov. 2009	IMK 2010	Steuer- schätzung Mai 2009	IMK 2010	Steuer- schätzung Mai 2009	IMK 2010	Steuer- schätzung Mai 2009	IMK 2010	IMK 2010
Bund	215,7	216,0	222,6	220,9	232,0	229,9	241,3	240,6	252,1
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	-5,0%	-5,1%	3,6%	2,3%	4,2%	4,1%	4,0%	4,7%	4,8%
Länder	201,5	200,6	206,7	204,2	216,5	212,5	225,0	221,4	230,8
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	-2,7%	-3,4%	2,6%	1,8%	4,8%	4,0%	3,9%	4,2%	4,3%
Gemeinden	66,4	65,5	70,5	67,4	75,1	70,6	80,0	75,1	79,1
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	-4,0%	-3,9%	4,3%	3,0%	6,6%	4,8%	6,5%	6,3%	5,3%
EU	27,8	27,7	26,9	28,0	28,4	29,5	28,9	30,1	30,4
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	33,7%	33,9%	1,1%	1,4%	5,5%	5,3%	1,7%	1,8%	1,1%
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt	511,5	509,8	526,7	520,6	552,0	542,5	575,1	567,1	592,4
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	-2,4%	-2,7%	3,2%	2,1%	4,8%	4,2%	4,2%	4,5%	4,5%
nachrichtlich: volkswirtschaftliche Steuerquote	21,0%	20,7%	21,4%	20,8%	21,7%	21,0%	21,9%	21,2%	21,4%

Abweichungen in den Summen durch Runden.

Quellen: BMF (2009a), BMF (2009b); Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010); Berechnungen des IMK.



steuerliche Absetzbarkeit der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung (Bürgerentlastungsgesetz) zu Buche; die erneute Anhebung des Kindergeldes und die abermalige Senkung des Einkommensteuertarifs kommen hinzu. Im Jahr 2011 nehmen die Arbeitseinkommen pro Kopf zwar wieder deutlich zu, dem steht aber gegenüber, dass gleichzeitig die Steuerausfälle aufgrund von Steuerrechtsänderungen weiter zunehmen. Dies führt im Ergebnis zu einer Stagnation des Lohnsteueraufkommens. In den Jahren 2012 bis 2014 kommt es dann bei wieder kräftiger expandierenden Löhnen pro Kopf zu einem progressionsbedingt deutlichen Anstieg des Lohnsteueraufkommens um durchschnittlich etwas über 5 % pro Jahr.

Die Entwicklung der **veranlagten Einkommensteuer** wird im Prognosezeitraum von einem moderat zunehmenden rechnerischen Aufkommen (Kassenergebnis vor Abzug der Steuerrechtsänderungen) geprägt. Der starke Rückgang im Jahr 2010 ist vor allem auf Mindereinnahmen durch Steuerrechtsänderungen zurückzuführen, während die starke Zunahme von 2011 an vor allem daraus resultiert, dass diese Effekte geringer werden. Aufgrund der durch „Steuer-CDs“ verbesserten Informationslage der Finanzämter sind deutliche Mehreinnahmen zu erwarten; sie wurden für den Zeitraum von 2010 bis 2013 insgesamt auf 1 Mrd. Euro veranschlagt.

Die **nicht veranlagten Steuern vom Ertrag** werden wesentlich von zunehmenden Ausschüttungen determiniert, wobei die Prognose des Ausschüttungsverhaltens erfahrungsgemäß sehr schwierig ist.

Die **Körperschaftsteuer** profitiert künftig immer mehr von der erwarteten Erholung der Gewinne. Die Entwicklung wird allerdings auch hier sehr stark von Mindereinnahmen aufgrund von Steuerrechtsänderungen geprägt, die jedoch von 2010 an schrittweise geringer ausfallen, so dass es insgesamt zu kräftigen Zuwachsraten bei den Einnahmen aus der Körperschaftsteuer kommt.

Die Entwicklung der **Umsatzsteuer** wird im Wesentlichen durch die Entwicklung der modifizierten letzten inländischen Verwendung bestimmt, wobei die Dynamik aufgrund der im Wachstumsbeschleunigungsgesetz gewährten Umsatzsteuerermäßigung für das Hotel- und Gaststättengewerbe in den Jahren 2010 und 2011 leicht gebremst wird.

Auch bei den Einnahmen aus der **Gewerbesteuer** spiegelt sich im Prognosezeitraum zunehmend die günstigere Gewinnentwicklung. Zu dem von 2011 an zu erwartenden kräftigen Anstieg trägt jedoch auch das allmähliche Auslaufen der steuermindernden Effekte der unternehmenssteuerbezogenen Maßnahmen im Rahmen der Konjunkturprogramme bei.

Kasten 1: Das IMK-Lohnsteuermodell

Die Lohnsteuer ist mit gut einem Viertel des Steueraufkommens nach den Steuern vom Umsatz (knapp 34 %) die Steuer mit dem zweithöchsten Aufkommen. Das IMK-Lohnsteuermodell eignet sich gut für die kurz- und mittelfristige Prognose dieser zentralen Steuer. Darüber hinaus kann es auch für steuerpolitische Simulationen eingesetzt werden, etwa um die finanziellen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen (Tarifänderungen sowie Änderungen der steuerlichen Abzugsbeträge) auf die Höhe des Lohnsteueraufkommens und auf die Netto-Einkommen der einzelnen Lohnsteuerzahler zu berechnen.

Datenbasis für das Lohnsteuermodell bildet eine Sonderauswertung der Lohnsteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2001, die im Auftrag des IMK im Sommer 2008 durchgeführt wurde. Grundlage des Modells sind die in der Statistik ausgewiesenen Lohnsteuerklassen (I, II, III, IV/IV und III/IV), die jeweils nach 40 Einkommensklassen untergliedert sind. Außerdem werden die Merkmale Angestellte/Beamte sowie die Zahl der Kinder von 0 bis 4 und mehr im Modell berücksichtigt. Aus der Kombination der Merkmale ergeben sich somit 40 Schichtungen mit jeweils 40 Einkommensklassen – also insgesamt 1600 Informationen über die Durchschnittseinkommen und die Zahl der Lohnsteuerpflichtigen in den jeweiligen Einkommensklassen. Darüber hinaus stellt die Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes Informationen über die Verteilung der Bruttoeinkommen in Haushalten mit zwei Einkommensbezieher (Lohnsteuerklasse IV/IV und III/IV) zur Verfügung.

Die Fortschreibung der Pro-Kopf-Einkommen sowie die Zahl der Lohnsteuerpflichtigen erfolgt im Modell über die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Dabei werden die Pro-Kopf-Einkommen der Lohnsteuerpflichtigen über den Anstieg der Bruttolohnsumme je Beschäftigten im Inland (ohne geringfügige Beschäftigung) ermittelt und die Zahl der Lohnsteuerpflichtigen mit dem Anstieg der abhängig Beschäftigten im Inland (ohne geringfügige Beschäftigung) fortgeschrieben. Im IMK-Lohnsteuermodell wird dann für jede Einkommensklasse – in Abhängigkeit von der Lohnsteuerklasse – über die Abzugsbeträge (Arbeitnehmerfreibetrag, Vorsorgepauschbetrag, Sonderausgabenpauschbetrag, Haushaltsfreibetrag und sonstige Abzugsbeträge¹) das zu versteuernde Einkommen berechnet. Dies ist die Basis für die Berechnung der Lohnsteuer nach dem jeweils geltenden Steuertarif. Neben der Lohnsteuer wird auch der darauf entfallende Solidaritätszuschlag berechnet.

Im Lohnsteuermodell ausgewiesen werden außerdem die Beiträge der Arbeitnehmer zur Rentenversicherung, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Pflegeversicherung. Zudem wird das Kindergeld für jeden Lohnsteuerpflichtigen berechnet. Aus den Bruttoeinkommen lassen sich dann nach Abzug von Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag und der gesamten Sozialbeiträge die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer ableiten.

Die Aufkommenselastizität der Lohnsteuer, die sich aus den Modellberechnungen ergibt, ist eine wichtige Größe für Aufkommenschätzungen. Sie wird auch für die kurz- und mittelfristige Schätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen verwendet. In der letzten Schätzung vom November 2009 ging der Arbeitskreis von einer Pro-Kopf-Elastizität für das Jahr 2009 von 1,83 aus, d. h., wenn das Pro-Kopf-Einkommen der Lohnsteuerpflichtigen um 1 % pro Jahr steigt, erhöht sich die Lohnsteuer je Steuerpflichtigen um 1,83 %. Diese Elastizität resultiert aus dem Steuerrecht 2008 und der alten Vorsorgepauschale 2004. Simulationsrechnungen mit dem IMK-Modell zeigen, dass die Lohnsteuerelastizität unter Berücksichtigung der Tarifänderungen 2009 und 2010 sowie unter Einbeziehung der Vorsorgepauschale² nach dem Rechtsstand von 2009 im Jahr 2012 nur noch bei 1,57 und im Jahr 2014 bei 1,52 liegen wird. Dabei übertrifft die aktuelle Tarifelastizität der Lohnsteuer (direkte Progression) sogar leicht das Niveau, das sich unter Berücksichtigung des Steuerrechts 2008 ergibt. Der Rückgang der Gesamtelastizität wird über die Besteuerungsmengenelastizität (indirekte Progression) verursacht, da bei der neuen Vorsorgepauschale der Anteil der steuerlich anrechnungsfähigen Rentenversicherungsbeiträge jährlich um 4 %-Punkte erhöht wird – und zwar so lange, bis die volle Anrechnung der Rentenversicherungsbeiträge erreicht wird; dies wird 2025 der Fall sein.

¹ Sie wurden als Differenz zwischen dem im IMK-Lohnsteuermodell aus den Abzugsbeträgen resultierenden steuerlichen Einkommen und dem aus der Lohnsteuerstatistik ermittelten steuerlichen Einkommen errechnet.

² Im Jahre 2005 ist die Vorsorgepauschale zur Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen neu geregelt worden, wobei die Anrechenbarkeit der Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung auf 20 % begrenzt wurde. Dieser Faktor erhöht sich in den Jahren 2006 bis 2025 in jedem Kalenderjahr um 4 Prozentpunkte bis die volle Anrechnung 2025 erreicht ist. Bis 2019 wird geprüft, ob die Vorsorgepauschale nach Rechtsstand 2004 höher ist als die nach Rechtsstand 2005 (Günstigerprüfung).

Von 2010 an ist die Günstigerprüfung mit dem Bürgerentlastungsgesetz entfallen, und die Vorsorgepauschale gilt nur noch für die Lohnsteuer. Die Pauschale bei den sonstigen Vorsorgeaufwendungen wurde erhöht. Bei der Veranlagung zur Einkommensteuer werden von 2010 an ausschließlich die tatsächlichen Vorsorgeaufwendungen berücksichtigt. Sind diese höher als die Vorsorgepauschale, so werden sie den Lohnsteuerpflichtigen im Wege der Einkommensteueranrechnung erstattet.

Aus der Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften wird deutlich, dass der Bund in diesem Jahr auch aufgrund zunehmender Abführungen an die EU (stark steigende BNE-Eigenmittel) mit großen Einnahmenverlusten zu rechnen hat (-5,1 %). Die Verluste von Ländern (-3,4 %) und Gemeinden (-3,9 %) sind aber nach wie vor gravierend. Die EU kann dagegen mit einem starken Anstieg von 33,9 % rechnen. In den Folgejahren werden Bund, Länder und Gemeinden wieder Zuwachsraten beim Steueraufkommen verzeichnen, wobei die Erholung bei den Gemeinden aufgrund der starken Stellung der wieder anziehenden Gewerbesteuer überdurchschnittlich ausfallen dürfte. Die Länder profitieren leicht unterdurchschnittlich von der Erholung, während der Bund mehr oder weniger durchschnittlich profitiert. Im Vergleich zur letzten mittelfristigen Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2009 müssen Bund, Länder und Gemeinden insgesamt mit geringeren Steuereinnahmen rechnen, wobei das Minus sowohl absolut als auch relativ am stärksten bei den kommunalen Haushalten ausfällt.

Zu den jüngsten Steuersenkungsplänen der FDP

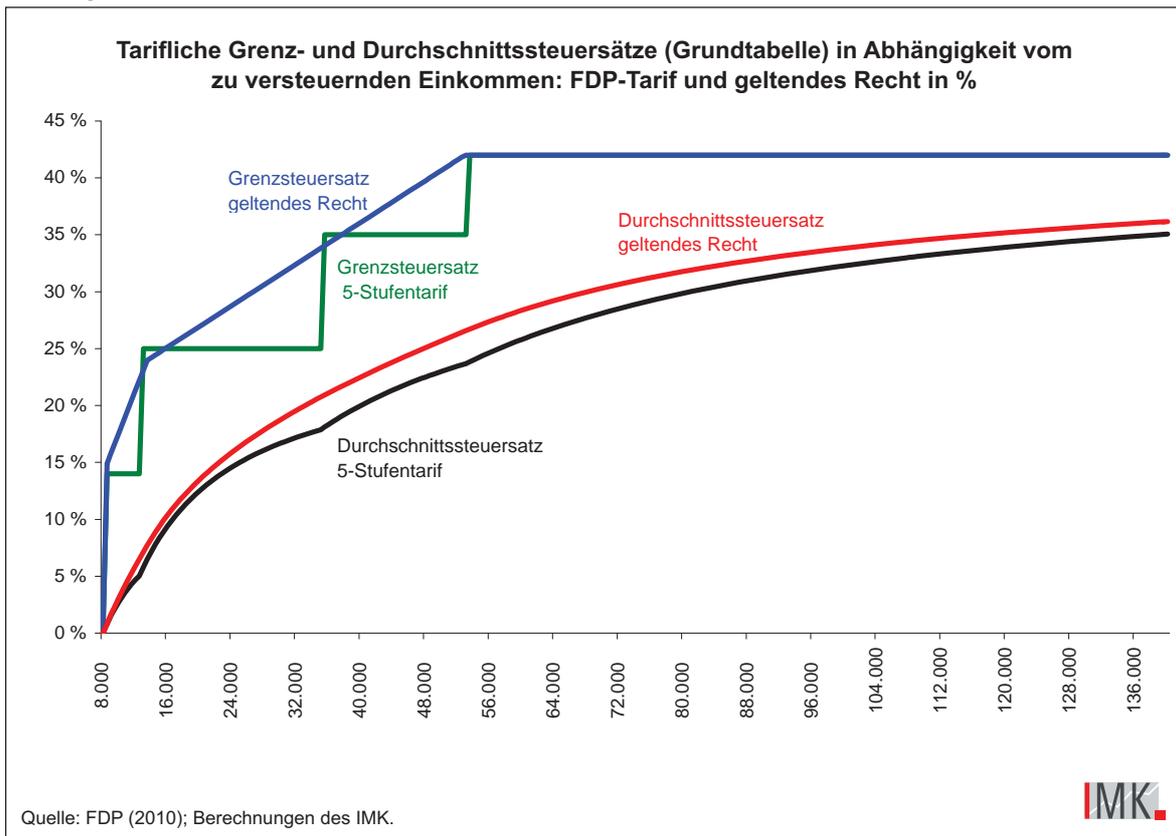
Vor dem Hintergrund der nach wie vor gedämpften Aussichten für die Entwicklung der Steuereinnahmen und der angespannten Haushaltslage verbietet sich jede weitere Steuersenkungsdiskussion (vgl. auch SVR 2009; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2010, S. 72). Mittlerweile hat sich selbst die FDP als bisher wesentliche Protagonistin weit reichender zusätzlicher Steuersenkungen zaghaft von den im Koalitionsvertrag – unter Finanzierungsvorbehalt – angekündigten weiteren Steuersenkungen bei der Einkommensteuer im Umfang von 20 Mrd. Euro verabschiedet. Sie hat kürzlich ein abgespecktes Steuermodell mit einer geplanten Entlastung von nun noch 16 Mrd. Euro beschlossen (FDP 2010). Der bisherige Steuertarif mit bis zum Spitzensteuersatz stetig ansteigenden Grenzsteuersätzen soll durch einen Fünf-Stufen-Tarif ersetzt werden (FDP 2010, S. 7). Von einem Grundfreibetrag von 8.004 Euro (entspricht dem des geltenden Rechts) bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 12.500 Euro soll der heutige Eingangssteuersatz von 14 % als Grenzsteuersatz gelten. Von 12.500 bis 35.000 soll er 25 % betragen sowie 35% auf Einkommen zwischen 35.000 Euro und 53.000 Euro. Von 53.000 Euro bis 250.730 Euro gilt der heutige Spitzensteuersatz von 42 %; für höhere Einkommen soll – wie bei der heutigen Reichensteuer – der Steuersatz 45 % betragen (Abbildung 2).

Mit der Reform sollen fünf Ziele erreicht werden: Erstens soll der so genannte Mittelstandsbauch deutlich abgeflacht und zweitens die kalte Progression gemildert werden. Es sollen drittens nur Einkommensteile bis zu einem Jahreseinkommen von 53.000 Euro entlastet werden, und viertens soll der Tarif hinreichend einfach und verständlich sein. Fünftens schließlich soll das tarifliche Entlastungsvolumen auf 16 Mrd. Euro begrenzt werden (FDP 2010, S. 6 f.).

Wird das FDP-Konzept diesen fünf Zielsetzungen gerecht? Was das angestrebte Volumen angeht, lässt sich sagen, dass die tarifliche Entlastung – anders als bei früheren Konzepten – mit 16 Mrd. Euro tatsächlich realistisch eingeschätzt wird.³ Zwar ist die dritte Bedingung erfüllt, denn es werden tatsächlich nur Einkommensteile bis 53.000 Euro / 106.000 Euro entlastet, diese Entlastung wirkt jedoch mit einem konstanten Entlastungsbetrag auch für alle jenseits dieser Schwelle liegenden Einkommen (Abbildung 2, Tabellen 4a und b). Was für Einkommensteile und den Grenzsteuersatz gilt, muss nicht für Einkommen und den Durchschnittssteuersatz gelten: Die maximale absolute tarifliche Entlastung (in Euro) beträgt von einem zu versteuernden Einkommen von 53.000 Euro / 106.000 Euro (Ledige/Verheiratete) an konstant 1.534 Euro / 3.068 Euro (Tabelle 4a). Relativ zum zu versteuernden Einkommen nimmt die Entlastung allerdings immer weiter ab. Die maximale relative Entlastung (in % des zu versteuernden Einkommens) liegt mit 2,9 % denn auch bei 53.000 Euro / 106.000 Euro (Tabelle 4b). Anders als von der FDP behauptet (vgl. FDP 2010, S. 6) werden damit hohe Einkommen, nicht mittlere, von dem Tarifvorschlag am stärksten entlastet. Nach Angaben des BMF (2009, S. 21ff.) basierend auf der Geschäftsstatistik zur Einkommensteuer wiesen im Jahr 2004 nur knapp 7 % bzw. 5 % der Einkommensteuerpflichtigen ein zu versteuerndes Einkommen von mehr als 53.000 Euro bzw. 106.000 Euro auf. Immerhin steigt die relative Entlastung mit

³ Auf ihrem 59. Ordentlichen Bundesparteitag 2008 in München hatte die FDP eine drastische Senkung des Einkommensteuertarifes in ihr Programm aufgenommen (FDP 2008), die 2009 auch Eingang ins Wahlprogramm zur Bundestagswahl fand (FDP 2009). Die tariflichen Steuerausfälle wurden von der FDP mit etwa 35 Mrd. Euro angesetzt. Dabei hatte das IMK (2008) schon darauf hingewiesen, dass der FDP-Vorschlag zu Steuerausfällen von mindestens 60 Mrd. Euro führen würde. Zu diesem Ergebnis kam 2009 auch das RWI (aus dem Moore et al. 2009), das die Kosten der Tarifreform mit 68 Mrd. Euro veranschlagte. Solche Differenzen ergeben sich beim aktuellen FDP-Tarifvorschlag nicht mehr; das IMK kommt sowohl auf Basis einer groben Modellrechnung mittels einer Fortschreibung der Einkommensteuerstatistik 2004 als auch auf Basis einer detaillierteren Schätzung mit Hilfe des IMK-Lohnsteuermodells tatsächlich auf eine Größenordnung von 16 Mrd. Euro. Zwar hat jüngst das Bonner IZA (Peichl et al. 2010) die fiskalischen Auswirkungen des FDP-Tarifvorschlags mit 40 Mrd. Euro veranschlagt, es ist jedoch u.E. nicht ersichtlich, wie man auf einen solch dramatisch abweichenden Wert kommen kann.

Abbildung 2



steigendem Einkommen recht schnell an und liegt bei einem Einkommen von 32.000 Euro / 64.000 Euro schon bei etwa 2 %.

Die Vorteile aus der tariflich geplanten Entlastung werden jedoch durch die vorgesehene Streichung von Steuervergünstigungen und die Einführung von Pauschalierungen zum Teil aufgezehrt. So soll der bisherige Arbeitnehmerpauschbetrag von 920 Euro gestrichen und die Werbungskostenpauschale auf zwei Prozent der Einkünfte begrenzt werden. Tabelle 4c zeigt die Be- und Entlastungswirkungen, die sich aus dem FDP-Vorschlag für Alleinstehende unter Berücksichtigung einer solchen Pauschale (zur Vereinfachung angesetzt als Prozentsatz des zu versteuernden Einkommens) im Vergleich mit dem geltenden Recht ergeben, wobei unterstellt wurde, dass bisher über den Arbeitnehmerpauschbetrag hinaus keine weiteren Werbungskosten geltend gemacht werden. Der FDP-Vorschlag führt unter diesen Bedingungen bei niedrigen zu versteuernden Einkommen (bis zu etwa 11.000 Euro) sogar zu einer Mehrbelastung; danach wird die tarifliche Entlastung bis zu einem Einkommen von 46.000 Euro gemindert; jenseits dieses Einkommens steigt sie an.

Eine zusätzliche, zum Teil starke Belastung vieler Arbeitnehmer gerade auch im unteren und mittleren Einkommensbereich wäre auch zu erwarten, falls es zur Streichung der Steuerfreiheit von Zuschlägen für Schicht-, Sonn- und Feiertagsarbeit käme (vgl. hierzu Truger 2004a).

Die dritte Bedingung, die Abflachung des so genannten Mittelstandsbauches – von der FDP offenbar verstanden als Absenkung der Grenzsteuerbelastung im Bereich unterer und mittlerer zu versteuernder Einkommen (FDP 2010, S. 7) – ist nur zu einem Teil erfüllt, da der Grenzsteuersatz jeweils nach den Tarifsprüngen für einige Einkommensbereiche oberhalb des Tarifs nach dem geltenden Recht liegt. Dies und vor allem der jeweils sprunghafte Anstieg des Grenzsteuersatzes ist problematisch, wenn man – wie die FDP – großen Wert auf die Anreizwirkungen der Besteuerung legt.

Das Problem der so genannten kalten Progression wird durch den FDP-Tarif nicht abgemildert, es wird nur verlagert. Nach Berechnungen mit dem IMK-Lohnsteuermodell verschärft sich die kalte Progression sogar geringfügig, weil die durchschnittliche Aufkommenselastizität und damit der Progressionsgrad des FDP-Tarifs gegenüber dem geltenden Recht leicht

Tabelle 4a

Zu entrichtende Einkommensteuer in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen
Abweichungen des FDP-Tarifvorschlags vom geltenden Recht in Euro

Einkommensteuer			Einkommensteuer		
zu versteuerndes Einkommen	Grundtabelle	Splittingtabelle	zu versteuerndes Einkommen	Grundtabelle	Splittingtabelle
7.000	0	0	62.000	-1.534	-1.378
8.000	0	0	63.000	-1.534	-1.448
9.000	-9	0	64.000	-1.534	-1.522
10.000	-36	0	65.000	-1.534	-1.598
11.000	-82	0	66.000	-1.534	-1.676
12.000	-146	0	67.000	-1.534	-1.756
13.000	-173	0	68.000	-1.534	-1.838
14.000	-161	0	69.000	-1.534	-1.922
15.000	-156	0	70.000	-1.534	-2.010
16.000	-155	0	71.000	-1.534	-2.000
17.000	-158	-4	72.000	-1.534	-1.990
18.000	-167	-18	73.000	-1.534	-1.984
19.000	-179	-40	74.000	-1.534	-1.980
20.000	-197	-72	75.000	-1.534	-1.980
21.000	-218	-114	76.000	-1.534	-1.980
22.000	-245	-164	77.000	-1.534	-1.984
23.000	-276	-222	78.000	-1.534	-1.988
24.000	-311	-292	79.000	-1.534	-1.996
25.000	-352	-368	80.000	-1.534	-2.006
26.000	-396	-346	81.000	-1.534	-2.018
27.000	-446	-332	82.000	-1.534	-2.032
28.000	-500	-322	83.000	-1.534	-2.050
29.000	-558	-316	84.000	-1.534	-2.068
30.000	-621	-312	85.000	-1.534	-2.090
31.000	-689	-310	86.000	-1.534	-2.114
32.000	-761	-310	87.000	-1.534	-2.140
33.000	-838	-312	88.000	-1.534	-2.168
34.000	-919	-316	89.000	-1.534	-2.198
35.000	-1.005	-324	90.000	-1.534	-2.232
36.000	-995	-334	91.000	-1.534	-2.266
37.000	-990	-344	92.000	-1.534	-2.304
38.000	-990	-358	93.000	-1.534	-2.344
39.000	-994	-374	94.000	-1.534	-2.386
40.000	-1.003	-394	95.000	-1.534	-2.430
41.000	-1.016	-414	96.000	-1.534	-2.476
42.000	-1.034	-436	97.000	-1.534	-2.524
43.000	-1.057	-462	98.000	-1.534	-2.576
44.000	-1.084	-490	99.000	-1.534	-2.630
45.000	-1.116	-520	100.000	-1.534	-2.686
46.000	-1.152	-552	101.000	-1.534	-2.744
47.000	-1.193	-586	102.000	-1.534	-2.804
48.000	-1.238	-622	103.000	-1.534	-2.866
49.000	-1.288	-662	104.000	-1.534	-2.930
50.000	-1.343	-704	105.000	-1.534	-2.998
51.000	-1.402	-746	106.000	-1.534	-3.068
52.000	-1.465	-792	107.000	-1.534	-3.068
53.000	-1.534	-840	108.000	-1.534	-3.068
54.000	-1.534	-892	109.000	-1.534	-3.068
55.000	-1.534	-944	110.000	-1.534	-3.068
56.000	-1.534	-1.000	111.000	-1.534	-3.068
57.000	-1.534	-1.056	112.000	-1.534	-3.068
58.000	-1.534	-1.116	113.000	-1.534	-3.068
59.000	-1.534	-1.178	114.000	-1.534	-3.068
60.000	-1.534	-1.242	115.000	-1.534	-3.068
61.000	-1.534	-1.308	116.000	-1.534	-3.068

Quelle: FDP (2010); Berechnungen des IMK.



Tabelle 4b

Zu entrichtende Einkommensteuer in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen					
Abweichungen des FDP-Tarifvorschlags vom geltenden Recht in % des zu versteuernden Einkommens					
Einkommensteuer			Einkommensteuer		
zu versteuerndes Einkommen in €	Grundtabelle	Splittingtabelle	zu versteuerndes Einkommen in €	Grundtabelle	Splittingtabelle
7.000	0,0	0,0	62.000	-2,5	-2,2
8.000	0,0	0,0	63.000	-2,4	-2,3
9.000	-0,1	0,0	64.000	-2,4	-2,4
10.000	-0,4	0,0	65.000	-2,4	-2,5
11.000	-0,7	0,0	66.000	-2,3	-2,5
12.000	-1,2	0,0	67.000	-2,3	-2,6
13.000	-1,3	0,0	68.000	-2,3	-2,7
14.000	-1,2	0,0	69.000	-2,2	-2,8
15.000	-1,0	0,0	70.000	-2,2	-2,9
16.000	-1,0	0,0	71.000	-2,2	-2,8
17.000	-0,9	0,0	72.000	-2,1	-2,8
18.000	-0,9	-0,1	73.000	-2,1	-2,7
19.000	-0,9	-0,2	74.000	-2,1	-2,7
20.000	-1,0	-0,4	75.000	-2,0	-2,6
21.000	-1,0	-0,5	76.000	-2,0	-2,6
22.000	-1,1	-0,7	77.000	-2,0	-2,6
23.000	-1,2	-1,0	78.000	-2,0	-2,5
24.000	-1,3	-1,2	79.000	-1,9	-2,5
25.000	-1,4	-1,5	80.000	-1,9	-2,5
26.000	-1,5	-1,3	81.000	-1,9	-2,5
27.000	-1,7	-1,2	82.000	-1,9	-2,5
28.000	-1,8	-1,2	83.000	-1,8	-2,5
29.000	-1,9	-1,1	84.000	-1,8	-2,5
30.000	-2,1	-1,0	85.000	-1,8	-2,5
31.000	-2,2	-1,0	86.000	-1,8	-2,5
32.000	-2,4	-1,0	87.000	-1,8	-2,5
33.000	-2,5	-0,9	88.000	-1,7	-2,5
34.000	-2,7	-0,9	89.000	-1,7	-2,5
35.000	-2,9	-0,9	90.000	-1,7	-2,5
36.000	-2,8	-0,9	91.000	-1,7	-2,5
37.000	-2,7	-0,9	92.000	-1,7	-2,5
38.000	-2,6	-0,9	93.000	-1,6	-2,5
39.000	-2,5	-1,0	94.000	-1,6	-2,5
40.000	-2,5	-1,0	95.000	-1,6	-2,6
41.000	-2,5	-1,0	96.000	-1,6	-2,6
42.000	-2,5	-1,0	97.000	-1,6	-2,6
43.000	-2,5	-1,1	98.000	-1,6	-2,6
44.000	-2,5	-1,1	99.000	-1,5	-2,7
45.000	-2,5	-1,2	100.000	-1,5	-2,7
46.000	-2,5	-1,2	101.000	-1,5	-2,7
47.000	-2,5	-1,2	102.000	-1,5	-2,7
48.000	-2,6	-1,3	103.000	-1,5	-2,8
49.000	-2,6	-1,4	104.000	-1,5	-2,8
50.000	-2,7	-1,4	105.000	-1,5	-2,9
51.000	-2,7	-1,5	106.000	-1,4	-2,9
52.000	-2,8	-1,5	107.000	-1,4	-2,9
53.000	-2,9	-1,6	108.000	-1,4	-2,8
54.000	-2,8	-1,7	109.000	-1,4	-2,8
55.000	-2,8	-1,7	110.000	-1,4	-2,8
56.000	-2,7	-1,8	111.000	-1,4	-2,8
57.000	-2,7	-1,9	112.000	-1,4	-2,7
58.000	-2,6	-1,9	113.000	-1,4	-2,7
59.000	-2,6	-2,0	114.000	-1,3	-2,7
60.000	-2,6	-2,1	115.000	-1,3	-2,7
61.000	-2,5	-2,1	116.000	-1,3	-2,6

Quelle: FDP (2010); Berechnungen des IMK.



Tabelle 4c

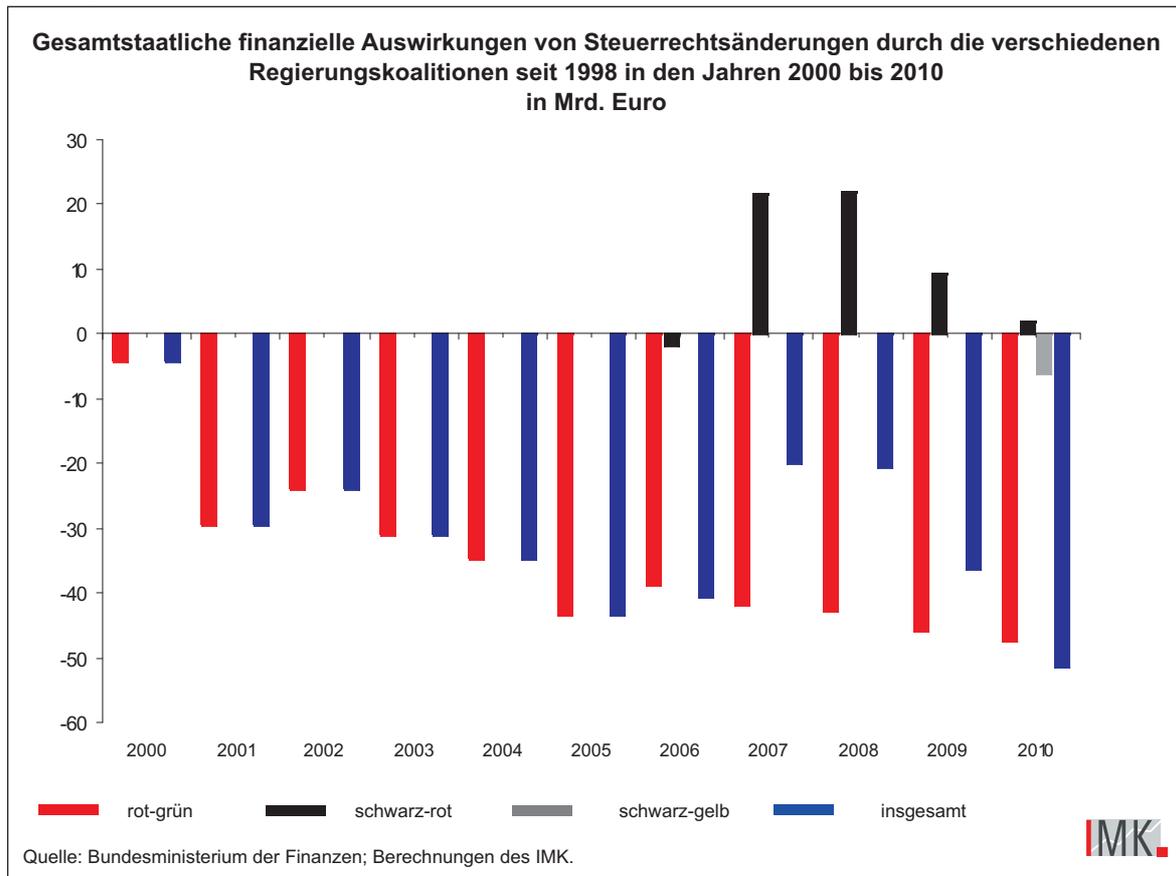
Zu entrichtende Einkommensteuer (Grundtab.) in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen
 Abweichungen des FDP-Tarifvorschlags mit neuer Werbungskostenpauschale vom geltenden Recht in
 Euro und in % des zu versteuernden Einkommens

zu versteuerndes Einkommen in €	Einkommensteuer		zu versteuerndes Einkommen in €	Einkommensteuer	
	Grundtabelle in €	Grundtabelle in %		Grundtabelle in €	Grundtabelle in %
7.000	0	0,0	62.000	-1.668	-2,7
8.000	105	1,3	63.000	-1.677	-2,7
9.000	95	1,1	64.000	-1.685	-2,6
10.000	65	0,7	65.000	-1.694	-2,6
11.000	16	0,1	66.000	-1.702	-2,6
12.000	-31	-0,3	67.000	-1.710	-2,6
13.000	-8	-0,1	68.000	-1.719	-2,5
14.000	-1	0,0	69.000	-1.727	-2,5
15.000	-1	0,0	70.000	-1.736	-2,5
16.000	-5	0,0	71.000	-1.744	-2,5
17.000	-13	-0,1	72.000	-1.752	-2,4
18.000	-27	-0,2	73.000	-1.761	-2,4
19.000	-44	-0,2	74.000	-1.769	-2,4
20.000	-67	-0,3	75.000	-1.778	-2,4
21.000	-93	-0,4	76.000	-1.786	-2,4
22.000	-125	-0,6	77.000	-1.794	-2,3
23.000	-161	-0,7	78.000	-1.803	-2,3
24.000	-201	-0,8	79.000	-1.811	-2,3
25.000	-247	-1,0	80.000	-1.820	-2,3
26.000	-296	-1,1	81.000	-1.828	-2,3
27.000	-351	-1,3	82.000	-1.836	-2,2
28.000	-410	-1,5	83.000	-1.845	-2,2
29.000	-473	-1,6	84.000	-1.853	-2,2
30.000	-541	-1,8	85.000	-1.862	-2,2
31.000	-614	-2,0	86.000	-1.870	-2,2
32.000	-691	-2,2	87.000	-1.878	-2,2
33.000	-773	-2,3	88.000	-1.887	-2,1
34.000	-859	-2,5	89.000	-1.895	-2,1
35.000	-928	-2,7	90.000	-1.904	-2,1
36.000	-925	-2,6	91.000	-1.912	-2,1
37.000	-927	-2,5	92.000	-1.920	-2,1
38.000	-934	-2,5	93.000	-1.929	-2,1
39.000	-945	-2,4	94.000	-1.937	-2,1
40.000	-961	-2,4	95.000	-1.946	-2,0
41.000	-981	-2,4	96.000	-1.954	-2,0
42.000	-1.006	-2,4	97.000	-1.962	-2,0
43.000	-1.036	-2,4	98.000	-1.971	-2,0
44.000	-1.070	-2,4	99.000	-1.979	-2,0
45.000	-1.109	-2,5	100.000	-1.988	-2,0
46.000	-1.152	-2,5	101.000	-1.996	-2,0
47.000	-1.200	-2,6	102.000	-2.004	-2,0
48.000	-1.252	-2,6	103.000	-2.013	-2,0
49.000	-1.309	-2,7	104.000	-2.021	-1,9
50.000	-1.371	-2,7	105.000	-2.030	-1,9
51.000	-1.437	-2,8	106.000	-2.038	-1,9
52.000	-1.507	-2,9	107.000	-2.046	-1,9
53.000	-1.583	-3,0	108.000	-2.055	-1,9
54.000	-1.601	-3,0	109.000	-2.063	-1,9
55.000	-1.610	-2,9	110.000	-2.072	-1,9
56.000	-1.618	-2,9	111.000	-2.080	-1,9
57.000	-1.626	-2,9	112.000	-2.088	-1,9
58.000	-1.635	-2,8	113.000	-2.097	-1,9
59.000	-1.643	-2,8	114.000	-2.105	-1,8
60.000	-1.652	-2,8	115.000	-2.114	-1,8
61.000	-1.660	-2,7	116.000	-2.122	-1,8

Quelle: FDP (2010); Berechnungen des IMK.



Abbildung 3



zunehmen. Allerdings wird die kalte Progression, die durch den FDP-Tarif entsteht, anders als bisher auf die Steuerzahler verteilt: Aufgrund der Sprungstellen des Tarifs wird die kalte Progression im unteren und mittleren Einkommensbereich leicht abgemildert, während sie im höheren Bereich verstärkt wird.

Das vierte Ziel schließlich, die Einfachheit und Verständlichkeit des Tarifes, dürfte kaum erfüllt werden; die Höhe der eigenen Durchschnittssteuerbelastung dürfte für die Besteuerten – genau wie im geltenden Recht – nur durch Studium der Steuertabellen ermittelt werden können. Darüber hinaus werden viele Steuerzahler mit Einkommen unterhalb des Spitzensteuersatzes nicht einmal in der Lage sein, ihre Grenzsteuerbelastung anzugeben, da dies aufgrund der unterschiedlichen Tarifstufen die Kenntnis des zu versteuernden Einkommens voraussetzt. Dieses muss jedoch – genau wie im geltenden Recht und steuersystematisch grundsätzlich auch zu Recht – aus dem Jahresbruttoeinkommen durch Abzug von Werbungskosten, Sonderausgaben etc. erst in einer unter Umständen komplizierten Rechnung ermittelt werden. Steuervereinfachung ist nicht nur eine Frage des Steuertarifs, sondern der Serviceorientierung der

Finanzverwaltung und der Einfachheit bei der Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage.

Abgesehen von der Tatsache, dass Steuersenkungen auf absehbare Zeit wegen der hohen Haushaltsbelastungen durch die Wirtschafts- und Finanzkrise nicht zu verantworten sind, erfüllt der FDP-Tarif damit nicht einmal die von der Partei selbst gestellten Bedingungen.

Steuersenkungspläne wachstums- und beschäftigungspolitisch verfehlt

Mancherorts erhofft man sich von weiteren Steuersenkungen offenbar eine Ankurbelung des Wirtschaftswachstums. Bei nüchterner Betrachtung ist dies verwunderlich, denn es spricht weder angebots- noch nachfrageseitig viel für bedeutend positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte.

Die meisten Befürworter von Steuersenkungen in Politik und Medien gehen davon aus, dass die Steuer- und Abgabenlast aufgrund negativer Leistungsanreize die wirtschaftlichen Aktivitäten stark beeinträchtigt. Ihre extremste Ausprägung hat diese Sicht in der so genannten Laffer-Kurven-Argumentation, wonach die negative Wirkung der Besteuerung so stark ist, dass aus

der Senkung der Steuersätze so hohe Leistungsanreize resultieren, dass sogar ein steigendes Steueraufkommen erwartet wird. Diese Sicht wurde jedoch in der akademischen Makroökonomie kaum je von ernst zu nehmenden Ökonomen vertreten (vgl. Krugman 1994, S. 82 ff.) und wird in den makroökonomischen Lehrbüchern aus dem angloamerikanischen Raum entsprechend häufig als Irrtum bezeichnet (vgl. etwa Blanchard 2003, S. 496). Das heißt aber nicht, dass von der Besteuerung überhaupt keine Anreizwirkungen ausgehen. In der finanzwissenschaftlichen (Lehrbuch-)Literatur werden die Wirkungen der Besteuerung auf die wirtschaftlichen Entscheidungen der privaten Haushalte und der Unternehmen schon seit langem eingehend untersucht (vgl. etwa Rosen 1999, S. 375 ff.). Es lassen sich indes keine überzeugenden theoretischen oder empirischen Hinweise für das Vorliegen starker negativer Anzeizeffekte der Besteuerung und damit entsprechend positiver Effekte von Steuersenkungen finden (vgl. ausführlich Corneo 2005; Truger 1999). Für die Senkung von Steuern ist schon im einfachsten Lehrbuchmodell theoretisch nicht klar, ob davon positive oder negative Effekte auf das Arbeitsangebot ausgehen. Empirische Ergebnisse sprechen im Durchschnitt nur für sehr geringe positive Reaktionen. Eine insgesamt schwach ausgeprägte Reaktion findet sich im Durchschnitt auch bei der Ersparnisbildung. Davon abgesehen wäre eine Ausweitung von Arbeitsgebot und Ersparnis bei unterausgelasteten Kapazitäten nicht einmal erwünscht, so dass auch aus konventioneller Sicht ein Zielkonflikt aufträte.

Steuersenkungen können zur Belebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage unter bestimmten Bedingungen durchaus sinnvoll sein. Defizitfinanzierte Steuersenkungen erhöhen das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und damit – nach Maßgabe der marginalen Konsumquote – auch die private Nachfrage. Der expansive Effekt ist *ceteris paribus*, d.h. bei unveränderter staatlicher Nachfrage, umso größer, je stärker die Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen entlastet werden, da diese eine besonders hohe Konsumquote aufweisen. Steuersenkungen sind damit in einer Situation mit unterausgelasteten Kapazitäten zur Ankurbelung der Nachfrage grundsätzlich geeignet. Allerdings konkurrieren sie mit ausgabenseitigen Maßnahmen, also einer Erhöhung der Staatsausgaben, insbesondere der staatlichen Investitionen, denen nach anerkannter Lehrmeinung deutlich höhere Multiplikatoren und damit eine deutlich höhere konjunkturpolitische Effizienz zugeschrieben wird (SVR 2009, S. 166 ff.; Elmendorf/Furman 2008 sowie den Überblick in Truger et al. 2010, S. 14 ff.).

Grundvoraussetzung für eine positive nachfrage-seitige Wirkung ist aber, dass man bereit ist, die mit der Steuersenkung einhergehenden Steuerausfälle auch tatsächlich durch höhere Budgetdefizite zu finanzieren. Liegt diese Bereitschaft nicht vor, werden also Ausgaben gekürzt, dann hängt der Gesamteffekt neben dem Verhältnis von Steuersenkungen zu Ausgabenkürzungen auch davon ab, ob bei staatlichen Investitions-, Konsum- oder Transferausgaben gespart wird. Unterstellt man zur Vereinfachung den Multiplikator steuerfinanzierter Transformationsausgaben nach dem Haavelmo-Theorem (vgl. Felderer/Homburg 2003, S. 172 f.), dann führen gleich große Steuer- und Ausgabensenkungen zu einem restriktiven Gesamteffekt. Der positive Effekt der Steuersenkungen wird durch Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite überkompensiert. Daher können Steuersenkungen wachstumspolitisch durchaus kontraproduktiv sein.

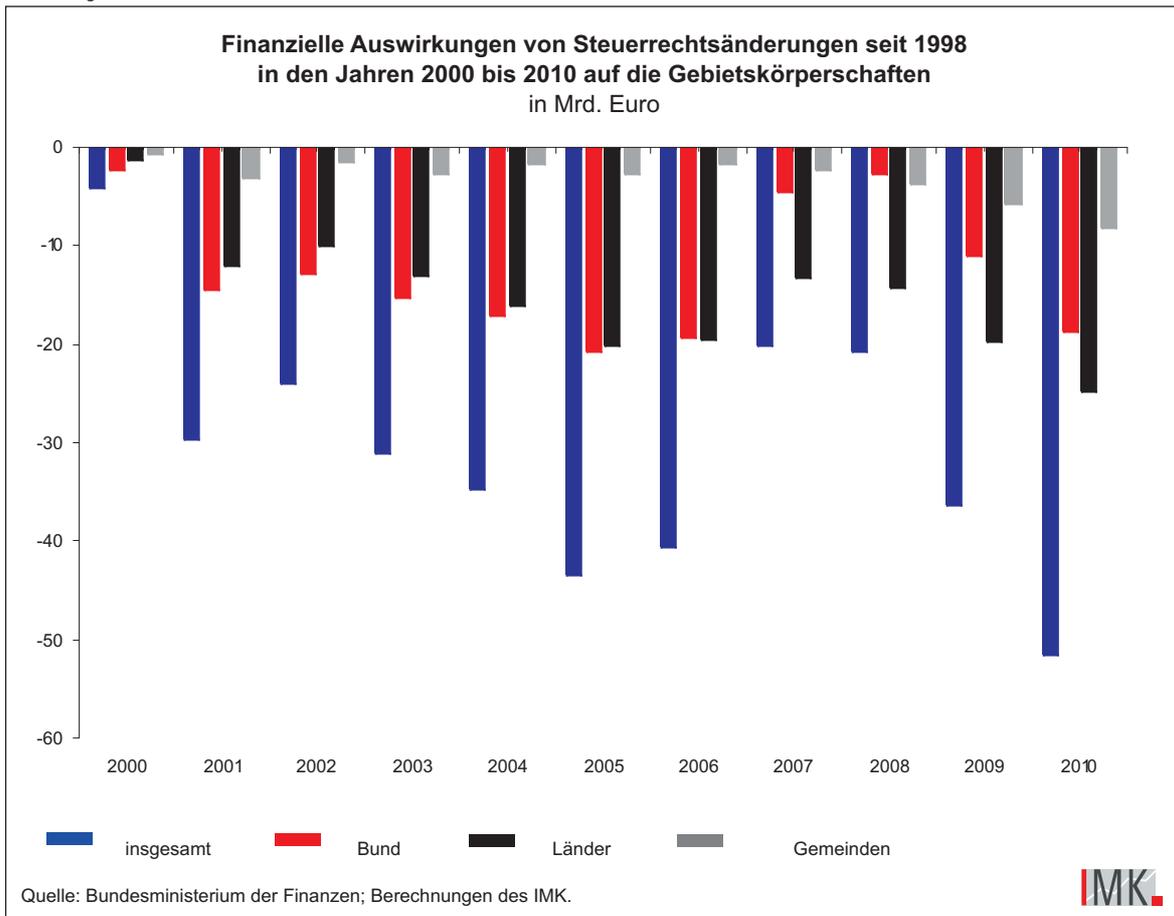
Die konkreten Erfahrungen mit Steuersenkungen in Deutschland waren – wie nach den hier angestellten Überlegungen zu erwarten – bisher sehr ernüchternd. Bereits mit der „Steuerreform 2000“ war auf Steuersenkungen als zentrales wachstums- und beschäftigungspolitisches Instrument gesetzt worden, indem schrittweise sehr weit reichende Senkungen bei der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung umgesetzt wurden. Frappierend ist jedoch, dass die Phase der kräftigen Steuersenkungen von 2001 bis 2005 identisch mit der langen Stagnationsphase der deutschen Wirtschaft von 2001 bis 2005 war, während der Aufschwung 2006 und 2007 in eine Phase deutlicher Steuererhöhungen fiel.

Offensichtlich brachten die Steuersenkungen nicht den erhofften Wachstumsschub. Dass sie dies nicht konnten und bei nüchterner Betrachtung sogar kontraproduktiv waren, liegt genau an den im vorigen Abschnitt beschriebenen Interaktionen mit der Ausgabenseite. Weil die damalige Bundesregierung sich an den Stabilitäts- und Wachstumspakt gebunden sah, begann sie spätestens ab dem Jahr 2003 – ebenso wie die Länder- und kommunalen Haushalte – mit drastischer Sparpolitik auf der Ausgabenseite, was eventuelle positive Wachstumseffekte der Steuersenkungen negativ überkompensierte (vgl. Truger et al. 2010, S. 29 ff.; Truger 2004b und 2009).

Weitere Steuersenkungen finanzpolitisch nicht zu verantworten

Gelegentlich wird argumentiert, weitere Steuersenkungen seien haushaltspolitisch durch entsprechend starke Kürzungen auf der Ausgabenseite ohne weite-

Abbildung 4



res finanzierbar. Wie im vorigen Abschnitt erläutert, ist eine solche Argumentation schon aufgrund der zu erwartenden negativen makroökonomischen Rückwirkungen nicht haltbar. Darüber hinaus verkennt eine solche Argumentation einige zentrale finanzpolitische Fakten. Erstens ist die Finanzierungsbasis durch die gewaltigen Steuersenkungen der Vergangenheit bereits gravierend beeinträchtigt worden (Abbildungen 3 und 4). So summieren sich die Einnahmenverluste aller Gebietskörperschaften als Folge der Steuersenkungen, die seit 1998 durchgeführt wurden, auf über 50 Mrd. Euro (2,5 % des BIP) im Jahr 2010. Zweitens war die staatliche Ausgabenpolitik in Deutschland – vor Ausbruch der Finanzkrise – extrem restriktiv (Tabelle 5): Von 1998 bis 2008 erhöhten sich die gesamtstaatlichen Ausgaben nominal pro Jahr im Durchschnitt nur um 1,4 %; real schrumpften sie sogar um 0,2 % pro Jahr. Im internationalen Vergleich ist Deutschland damit nach Japan „Vize-Weltmeister“ in sparsamer Ausgabenpolitik. In den Ländern der alten EU (EU-15) stiegen die Ausgaben im selben Zeitraum nominal um durchschnittlich 3,9 %, real waren es 1,8 %.

Nach Einschätzung der Gemeinschaftsdiagnose (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2010, S. 70 ff.) müsste diese extrem moderate Ausgabenpolitik bis zum Jahr 2016 noch einmal deutlich verstärkt werden: Sollen die Vorgaben der neuen Schuldenbremse⁴ eingehalten und das geschätzte strukturelle Defizit von mehr als 3,5 % des BIP allein durch ausgabenseitige Maßnahmen konsolidiert werden, dann dürften die Staatsausgaben in den nächsten fünf Jahren nominal kaum steigen. Die Gemeinschaftsdiagnose spricht von einem „strikten Sparkurs, wie es ihn in der Bundesrepublik bislang nicht gegeben hat“ (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2010, S. 72). Aufgrund der hier vorgelegten mittelfristigen Steuerschätzung hat sich an dieser Einschätzung nichts geändert.

Steuererhöhungen unvermeidbar

Angesichts der düsteren Aussichten für die Finanzpolitik verbietet sich jede weitere Diskussion um zusätzliche Steuersenkungen von selbst. Im Gegenteil: Wenn die gestalterische Handlungsfähigkeit des Staates in

⁴ Zur Problematik der Schuldenbremse vgl. ausführlich Horn et al. (2008) und (2010) sowie Truger et al. (2009).

Tabelle 5

Staatsausgaben in ausgewählten Ländern von 1998 bis 2008					
durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in %					
	nominal	real ¹		nominal	real ¹
EU-27	4,3	1,5	Großbritannien	6,7	5,2
EU-15	3,9	1,8	Slowakische Republik	6,6	6,9
EWU-16	3,8	1,5	Tschechien	6,3	3,5
EWU-12	3,8	1,5	USA	6,3	3,4
Rumänien	30,8	9,5	Norwegen	6,2	4,2
Lettland	14,7	8,6	Malta	5,6	3,0
Island	13,4	8,6	Portugal	5,3	2,4
Estland	12,5	7,5	Niederlande	4,9	2,5
Bulgarien	10,9	4,0	Belgien	4,1	1,8
Irland	10,9	7,3	Frankreich	3,9	2,0
Ungarn	9,5	2,6	Finnland	3,9	2,1
Slowenien	9,2	3,5	Italien	3,6	1,2
Zypern	9,0	6,1	Schweden	3,5	1,8
Litauen	8,7	5,8	Dänemark	3,2	1,1
Luxemburg	7,6	4,6	Österreich	3,0	1,1
Polen	7,5	3,5	Schweiz	2,0	–
Griechenland	7,4	8,2	Deutschland	1,4	-0,2
Spanien	7,3	3,9	Japan	-1,3	-1,1

¹ Deflationiert mit dem (Harmonisierten) Verbraucherpreisindex.

Quelle: EU-Kommission (2009); Berechnungen des IMK.



den traditionellen Handlungsfeldern gesichert und gleichzeitig zentrale Zukunftsinvestitionen (in den Bereichen Bildung, Forschung und ökologische Infrastruktur) getätigt werden sollen, dann führt an Steuererhöhungen mittelfristig kein Weg vorbei. Eine erneute Erhöhung der Umsatzsteuer wie im Jahr 2007 wäre aus verteilungspolitischen wie makroökonomischen Gründen verfehlt. Um die in den vergangenen Jahren stark angestiegene (vgl. OECD 2008), auch makroökonomisch schädliche, extreme Schieflage der

Einkommensverteilung (vgl. Horn et al. 2009) zu korrigieren, sollten sich die Steuererhöhungen stattdessen auf einkommensstarke Haushalte konzentrieren. Daher kämen insbesondere eine spürbare Anhebung des Einkommensteuertarifs im Bereich der höheren Einkommen, eine deutliche Erhöhung der Erbschaftsteuer, die Wiedereinführung der Vermögensteuer sowie die Einführung einer Finanztransaktionssteuer in Frage.

Literatur

- aus dem Moore, N. /Kambeck, R. /Kasten, T. (2009):** Auswirkungen der Steuerprogramme zur Bundestagswahl 2009. Eine mikrodatenbasierte Analyse der Reformvorschläge von CDU/CSU, SPD und FDP, RWI-Materialien, Heft 55, Essen.
- Blanchard, O. (2003):** Macroeconomics, 3rd ed., London et al.
- BMF [Bundesministerium der Finanzen] (2008):** Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2008, Berlin.
- BMF (2009a):** Ergebnisse der Steuerschätzung vom 12. bis 14. Mai 2009, in: Monatsbericht des BMF Mai, S. 37-42.
- BMF (2009b):** Ergebnisse der Steuerschätzung vom 3. bis 5. November 2009, in: Monatsbericht des BMF November, S. 40-44.
- Corneo, G. (2005):** Steuern die Steuern Unternehmensentscheidungen?, in: Truger, A. (Hrsg.): Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?, Marburg, S. 15-38.
- Elmendorf, D.W./Furman, J. (2008):** If, when, how: A primer on fiscal stimulus, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- EU-Kommission (2009):** Annual Macro-economic Database, Stand 22. Oktober 2009, Brüssel (http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm).
- FDP (2008):** Die gerechte Steuer: Einfach, niedrig und sozial. Das Nettokonzept der FDP. Beschluss des 59. Ord. Bundesparteitages der FDP, München. (<http://59.parteitag.fdp.de/files/197/BPT-Nettokonzept.pdf>)
- FDP (2009):** Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm 2009. Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl, Hannover, (http://www.deutschlandprogramm.de/files/653/Deutschlandprogramm09_Endfassung.PDF).
- FDP (2010):** Für faire Finanzbeziehungen zwischen Bürger und Staat. Ob als Steuerzahler oder als Transferempfänger – Leistung muss sich immer lohnen, Beschluss des 61. Ord. Bundesparteitages der FDP, Köln, 24.-25. April 2010, (http://parteitag.fdp.de/files/47/BPT-Fuer_faire_Finanzbeziehungen_zwischen_Buerger_und_Staat_.pdf).
- Felderer, B./Homburg, S. (2003):** Makroökonomik und Neue Makroökonomik, 8. Aufl., Berlin u. a.
- Horn, G./Niechoj, T./Proaño, C./Truger, A./Vesper, D./Zwiener, R. (2008):** Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse?, IMK Report, 29.
- Horn, G./Dröge, K./Sturn, S./van Treeck, T./Zwiener, R. (2009a):** Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (III) – Die Rolle der Ungleichheit, IMK Report, 41.
- Horn, G./Sturn, S./Tober, S./Truger, A. (2010):** Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2010: Geldpolitik, Finanzpolitik und Arbeitsmarktpolitik in diesem Jahr, IMK Report, 46.
- IMK (2008):** Enorme Einnahmeausfälle durch Einfachsteuer, IMK-Forscher: Steuersenkungskonzept der FDP kostet öffentliche Haushalte 60 Milliarden Euro, Pressemeldung des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung vom 3.6. 2008, Düsseldorf.
- Krugman, P. (1994):** Peddling Prosperity, Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations, New York.
- OECD (2008):** Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris.
- Peichl, A./Pestel, N./Schneider, H./Siegloch, S. (2010):** Alter Wein in neuen Schläuchen: Der Fünf-Stufen-Steuertarif der FDP auf dem Prüfstein, IZA Standpunkte Nr. 27, April 2010, Bonn.
- Rosen, H.S. (1999):** Public Finance, 5. Auflage, Boston u. a. Irwin/McGraw-Hill.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010):** Erholung setzt sich fort – Risiken bleiben groß, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2010, Essen.
- SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2009):** Vorrang für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, Mitteilung für die Presse, 08. Oktober 2009, Wiesbaden.
- Truger, A. (1999):** Steuerpolitik, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit – Eine kritische Bestandsaufnahme, in: WSI Mitteilungen 12/1999, S. 851-861.
- Truger, A. (2004a):** Verteilungs- und beschäftigungspolitische Risiken aktueller Steuerreformkonzepte, Eine Analyse mit Steuerbelastungsvergleichen für konkrete Haushaltstypen, WSI-Diskussionspapier Nr. 120, Düsseldorf.
- Truger, A. (2004b):** Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein, E./Heise, A./Truger, A. (Hrsg.), Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg.

Truger, A. (2009): Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen, Prokla 154 (1/2009), S. 27-46.

Truger, A./Eicker-Wolf, K./Will, H./Köhrsen, J. (2009): Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen. Ergebnisse von Simulationsrechnungen für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020, IMK Study, 6/2009, Düsseldorf.

Truger, A./Rietzler, K. /Will, H. /Zwiener, R. (2010): Alternative Ideen der Budgetkonsolidierung in Österreich nach der Rezession, Gutachten des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, IMK Study, 2/2010, Düsseldorf.

Herausgeber: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Telefon 0211 7778-331, Telefax 0211 7778-266, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

Redaktionsleitung: Prof. Dr. Gustav A. Horn
Pressekontakt: Rainer Jung, 0211 7778-150

ISSN 1861-3683

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe zulässig.

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.