

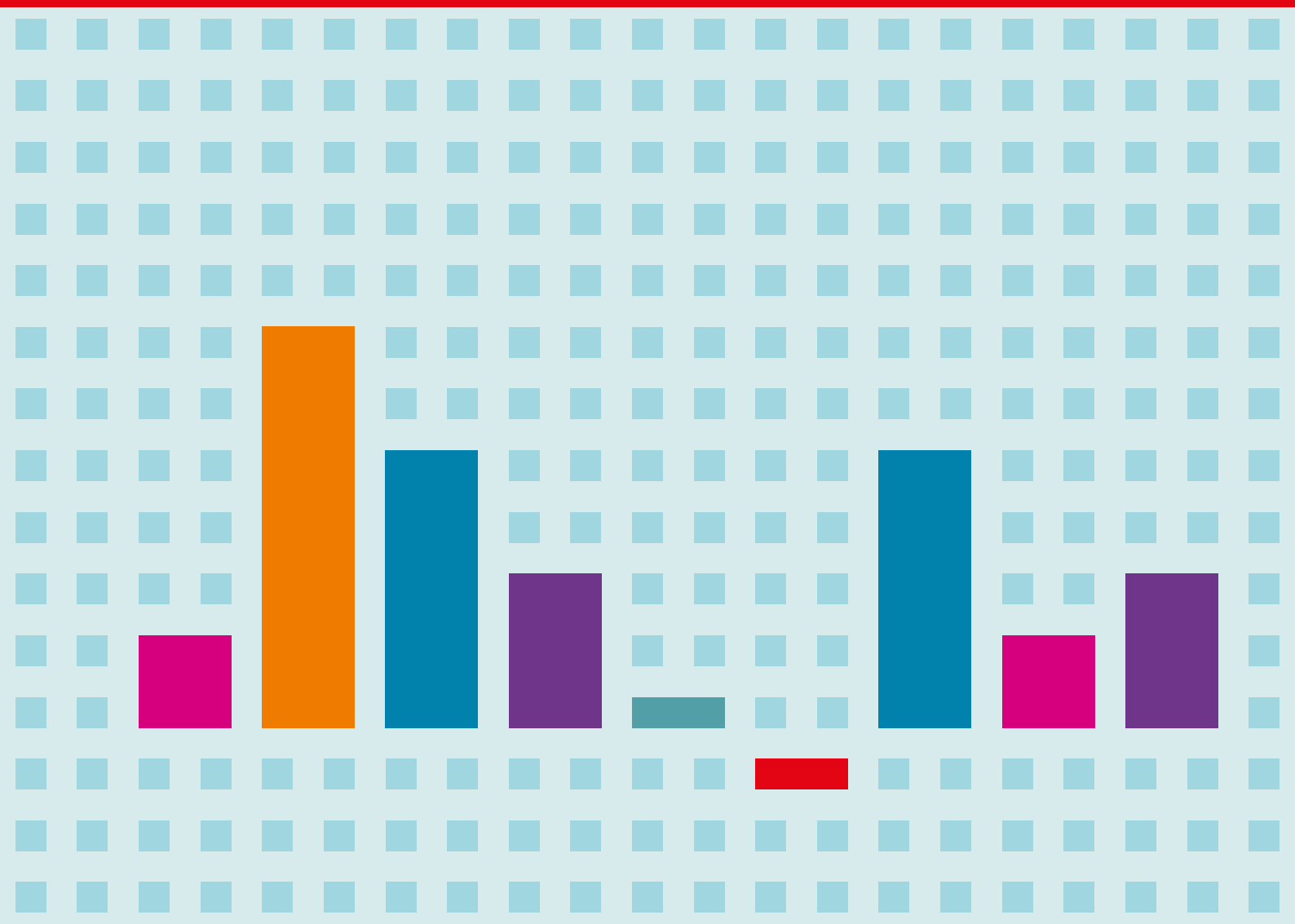
POLICY BRIEF

IMK Policy Brief · Juni 2017

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

FINANZPOLITISCHE RISIKEN GROSSZÜGIGER STEUERSENKUNGS- KONZEPTE

Katja Rietzler, Birger Scholz, Achim Truger



Finanzpolitische Risiken großzügiger Steuersenkungskonzepte

1. Einleitung

Wie schon 2013 spielt die Steuerpolitik auch im Bundestagswahlkampf 2017 eine wichtige Rolle. Anders als vor vier Jahren geht es in der aktuellen steuerpolitischen Debatte nicht mehr um Steuererhöhungen, sondern vor allem um Steuersenkungen. Seit der letzten Bundestagswahl hat sich die Lage der öffentlichen Haushalte denn auch spürbar verbessert.

Vor diesem Hintergrund werden Forderungen nach deutlichen Steuerentlastungen laut. Bundesfinanzminister Schäuble hat bereits Steuersenkungen im Umfang von 15 Mrd. Euro in Aussicht gestellt (BMF 2017) und angedeutet, dass dies über eine Anpassung des Tarifs bei der Einkommensteuer erfolgen könnte, wobei der sogenannte Mittelstandsbauch abgeflacht würde und der Spitzensteuersatz erst bei einem höheren zu versteuernden Einkommen griffe. Allerdings sind die CDU-Pläne bislang nicht konkretisiert worden. Den Solidaritätszuschlag möchte der Bundesfinanzminister ab 2020 abbauen. Jüngst hat nun die SPD ihre Steuerpläne vorgelegt, in der sie neben einer im Wesentlichen aufkommensneutralen Reform des Einkommensteuertarifs auch spürbare Entlastungen durch eine teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlages in der Größenordnung von 10 Mrd. Euro anpeilt (SPD 2017). Die FDP hat traditionell weitergehende Entlastungspläne und setzt sich für eine noch frühere Abschaffung des Solidaritätszuschlages ein. In den Unionsparteien ist die Diskussion um die Entlastungshöhe voll entbrannt. Der CSU geht das Entlastungsvolumen von 15 Mrd. Euro nicht weit genug, und die CDU-CSU-Mittelstandsvereinigung (MIT 2016) verweist auf ihr ehrgeiziges Steuersenkungskonzept für eine umfassende Steuerreform in drei Stufen.

Aus diesem Anlass gehen wir im vorliegenden IMK Policy Brief etwas ausführlicher auf die finanzpolitischen Risiken massiver Steuersenkungen ein und konzentrieren uns dabei beispielhaft auf den Vorschlag der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU (MIT). Wie hoch sind die fiskalischen Kosten einer solchen Steuersenkungspolitik? Wie würden sich die Steuerausfälle konkret auf die Haushalte der Gebietskörperschaften verteilen?

* Volkswirt und Steuerexperte, Berlin.

** Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin. Senior Research Fellow, IMK

2. Das Steuersenkungskonzept der CDU-Mittelstandsvereinigung (MIT) als prominentes Beispiel

Das Konzept der MIT sieht drei Stufen vor, die ab dem Jahr 2018 nacheinander umgesetzt werden sollen. In der ersten Stufe soll der Arbeitnehmerpauschbetrag von 1.000 auf 2.000 Euro verdoppelt werden. Die zweite für 2019 anvisierte Stufe enthält eine Abflachung des „Mittelstandsbauchs“, indem der Steuersatz am Beginn der zweiten Progressionszone von knapp 24 % auf 20 % abgesenkt werden und der Spitzensteuersatz erst ab 60.000 Euro greifen soll. Im Rahmen der dritten Stufe (ab 2020) sollen Familien gefördert werden, indem der Kinderfreibetrag auf das Niveau des Grundfreibetrags der Einkommensteuer angehoben und gleichzeitig das Kindergeld deutlich erhöht wird.

Für die erste Stufe sind Mindereinnahmen von 7,5 Mrd. Euro angesetzt. Im Jahr 2019 soll dann eine Absenkung des Tarifs als zweite Stufe erfolgen, was – für sich genommen – zu Mindereinnahmen von 25,8 Mrd. Euro führt. Insgesamt soll es im Verbund mit der ersten Stufe aufgrund überlappender Effekte zu einer Gesamtentlastung von 32,4 Mrd. Euro kommen. Mit der dritten Stufe soll dann die Anhebung des Kinderfreibetrages auf das Niveau des Grundfreibetrages im Einkommensteuertarif erfolgen. Alles in allem bedeutet dies im Verbund mit einer relativ gleich starken Anhebung des Kindergeldes in Höhe von 7,7 Mrd. Euro insgesamt nach eigenen Angaben der MIT eine fiskalische Belastung von 40,7 Mrd. Euro.

In Tabelle 1 findet sich eine genauere Abschätzung der zu erwartenden Effekte durch das IMK. Grundsätzlich sind die Angaben der MIT zur Aufkommenswirkung plausibel. Sie wurden lediglich hinsichtlich der genauen zeitlichen Verteilung auf die Haushaltsjahre 2018 bis 2021 konkretisiert und an die bis 2018 zu berücksichtigenden Rechtsänderungen angepasst. Die Quantifizierung der ersten Stufe und die Überlappungseffekte mit der Tarifreform wurden übernommen; für die zweite Stufe ergab sich im IMK-Einkommensteuermodell exakt der MIT-Wert. Anpassungen wurden in Stufe drei beim Kinderfreibetrag und beim Kindergeld vorgenommen. Der Freibetrag von 7.428 Euro im Jahr 2018 wurde auf das nunmehr gültige Niveau des Grundfreibetrags von 9.000 Euro angehoben. Aus der relativ stärkeren Erhöhung des Freibetrags resultiert auch eine Anpassung der angenommenen Kindergelderhöhung von 36 Euro je Kind im ursprünglichen Konzept auf 41 Euro je Kind. Insgesamt führt dies im Jahr der ersten vollen Wirksamkeit zu Mindereinnahmen von knapp 42 Mrd. Euro, was sehr nah an den ursprünglich veranschlagten 40,7 Mrd. Euro durch die MIT liegt. Die zeitliche Verteilung wurde im Wesentlichen analog der Quantifizierung der jüngsten Tarifanpassungen und der Erhöhungen von Kinderfreibeträgen und Kindergeld vorgenommen. Insgesamt wachsen die Mindereinnahmen von knapp 7 Mrd. Euro im Jahr 2018 auf gut 42 Mrd. Euro im

Jahr 2021 an, wobei der Bund mit 19,1 Mrd. Euro den größten Teil trägt, während die Länder mit gut 17 Mrd. Euro und die Kommunen mit etwa 6 Mrd. Euro belastet werden.

Tabelle 1:

Abschätzung der finanziellen Auswirkungen des MIT-Steuerkonzepts

von 2018 bis 2021 in Mrd. Euro

		Volle Jahreswirkung				
		2018	2019	2020	2021	
Arbeitnehmerpauschale Erhöhung um 1000 Euro	insgesamt	-7,50	-6,75	-7,50	-7,72	-7,95
	Est	-7,14	-6,43	-7,14	-7,35	-7,57
	SolZ	-0,36	-0,32	-0,36	-0,37	-0,38
	Bund	-3,39	-3,05	-3,39	-3,49	-3,60
	Est	-3,03	-2,73	-3,04	-3,12	-3,22
	SolZ	-0,36	-0,32	-0,36	-0,37	-0,38
	Länder	-3,03	-2,73	-3,04	-3,12	-3,22
	Gemeinden	-1,07	-0,96	-1,07	-1,10	-1,14
ESt-Tariffreiform nach IMK-Einkommensteuermodell für 2018	insgesamt	-24,90	-	-19,05	-24,90	-25,65
	Est	-3,56	-	-	-3,56	-3,66
	LSt	-20,16	-	-18,14	-20,16	-20,76
	SolZ	-1,19	-	-0,91	-1,19	-1,22
	Bund	-11,26	-	-8,62	-11,26	-11,60
	Est	-1,51	-	-	-1,51	-1,56
	LSt	-8,57	-	-7,71	-8,57	-8,82
	SolZ	-1,19	-	-0,91	-1,19	-1,22
	Länder	-10,08	-	-7,71	-10,08	-10,38
	Est	-1,51	-	-	-1,51	-1,56
	LSt	-8,57	-	-7,71	-8,57	-8,82
	Gemeinden	-3,56	-	-2,72	-3,56	-3,66
	Est	-0,53	-	-	-0,53	-0,55
	LSt	-3,02	-	-2,72	-3,02	-3,11
Kinderfreibetrag von 7428 auf 9000 Euro	insgesamt	-2,76	-	-	-0,22	-1,75
	Est	-2,47	-	-	0,00	-1,46
	SolZ	-0,29	-	-	-0,22	-0,29
	Bund	-1,34	-	-	-0,22	-0,91
	Est	-1,05	-	-	0,00	-0,62
	SolZ	-0,29	-	-	-0,22	-0,29
	Länder	-1,05	-	-	0,00	-0,62
	Gemeinden	-0,37	-	-	0,00	-0,22
Kindergeld von 194 auf 235 Euro	insgesamt	-6,80	-	-	-8,61	-7,05
	Est	1,81	-	-	0,00	1,82
	LSt	-8,61	-	-	-8,61	-8,87
	SolZ	-	-	-	-	-
	Bund	-2,89	-	-	-3,66	-3,00
	Est	0,77	-	-	0,00	0,77
	LSt	-3,66	-	-	-3,66	-3,77
	SolZ	-	-	-	-	-
	Länder	-2,89	-	-	-3,66	-3,00
	Est	0,77	-	-	0,00	0,77
	LSt	-3,66	-	-	-3,66	-3,77
	Gemeinden	-1,02	-	-	-1,29	-1,06
	Est	0,27	-	-	0,00	0,27
	LSt	-1,29	-	-	-1,29	-1,33
Finanzielle Auswirkungen insgesamt	insgesamt	-41,97	-6,75	-26,55	-41,45	-42,39
	Bund	-18,89	-3,05	-12,01	-18,63	-19,10
	davon SolZ	-1,84	-0,32	-1,26	-1,77	-1,89
	Länder	-17,06	-2,73	-10,75	-16,86	-17,21
	Gemeinden	-6,02	-0,96	-3,79	-5,95	-6,08

Quellen: Berechnungen des IMK auf Basis von MIT (2016) und Deutscher Bundestag (2016).

Ein wesentliches Risiko für die öffentlichen Finanzen geht regelmäßig von Konjunkturschwankungen aus. Insbesondere unerwartete Konjunkturerinbrüche gehen mit starken Einnahmefällen einher, so dass sich Steuersenkungspläne auch daran messen lassen müssen, ob sie auch im Falle von Konjunkturerinbrüchen noch verkräftbar für die öffentlichen Haushalte sind, so dass sie angesichts der Schuldenbremse nicht zu harschen Kürzungsmaßnahmen führen. Welche zusätzlichen Belastungen kämen auf die öffentlichen Haushalte zu, wenn die Konjunktur sich schwächer als erwartet entwickeln würde? Hierzu wurde in einem konjunkturellen Risikoszenario angenommen, dass das Wachstum in den Jahren 2018 bis 2020 spürbar schwächer ausfällt und das BIP am Ende um 2,5% unter dem Basisszenario liegt. (0,9 statt 1,8 % 2018; 0,5 statt 1,7 % 2019 und 1,3% statt 1,7% 2020). Die Effekte dieser spürbaren, aber auch nicht übermäßig starken Abschwächung, wurde auf der Grundlage der IMK-Frühjahrsprognose und der darauf basierenden Steuerschätzung (Herzog-Stein et al. 2017 und Rietzler et al. 2017) berechnet, wobei vor allem die gewinnabhängigen Steuern von Hand so justiert wurden, dass sich eine fiskalische Reaktion gemäß der im Rahmen der EU-Konjunkturbereinigung verwendeten Budgetsemielastizität von 0,33 für die Gesamtheit der Steuern ergibt. Kombiniert man dieses Szenario mit dem Steuersenkungsszenario der MIT, wobei eine leichte konjunkturbedingte Minderung der MIT-Steuererlöse berücksichtigt wurde, so wachsen insgesamt Steuermindereinnahmen von 16,5 Mrd. Euro im Jahr 2018 bis zu 73,1 Mrd. Euro im Jahr 2021 für die Gebietskörperschaften insgesamt auf.

3. Die Folgen: Drastische fiskalische Belastungen für Bund, Länder und Gemeinden

Um die konkrete Bedeutung der möglicherweise drohenden Steuererlöseausfälle auch auf die Ebene der Bundesländer und ihrer Kommunen herunterbrechen zu können, wurde sowohl für das MIT-Szenario als auch das kombinierte Szenario von MIT und Konjunkturabschwächung eine näherungsweise Verteilung der Mindereinnahmen über den Länderfinanzausgleich (LFA) und den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) berechnet bzw. überschlägig geschätzt.¹ Für das Szenario Konjunkturabschwächung wird die Umverteilung

¹ Zur Vereinfachung wurde dabei angenommen, dass der bislang geltende Länderfinanzausgleich auch über das Jahr 2019 hinaus gilt. Bis zum Jahr 2019 ist dies völlig realistisch. Immerhin würden bis dahin auch bereits etwa zwei Drittel des vorgesehenen Entlastungsvolumens wirksam werden, wodurch die Größenordnungen der zu erwartenden Belastungen für die einzelnen Länder und ihre Kommunen recht präzise eingeschätzt werden können. Ab dem Jahr 2020 kommt es durch die mittlerweile verabschiedeten Neuregelungen beim Länderfinanzausgleich zu einer geringeren Ausgleichsintensität zwischen den Ländern, da ein linearer Ausgleichstarif von 63% den bisherigen progressiven Tarif ablöst. Die Ausgleichsintensität bei den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen steigt hingegen leicht. Diese leichten Verschiebungen sollten ausführlich in einer gesonderten Untersuchung thematisiert werden. Allerdings ist auch ohne detaillierte Neuberechnung klar, dass sich die Auswirkungen nicht entscheidend verändern werden: Die Zusatzmittel des Bundes von gut 9 Mrd. Euro reichen keinesfalls aus, um die gravierenden Steuererlöseausfälle der Länder- und Gemeindeebene auch nur annähernd zu kompensieren. Außerdem wird durch sie die Handlungsfähigkeit des Bundes entsprechend eingeschränkt. Aufgrund des tendenziell verringerten Ausgleichsgrades des Länderfinanzausgleichs könnten sich einige Struktureffekte ergeben, die bei den Steuersenkungen tendenziell zu Lasten der finanzstärkeren Bundesländer wirken.

im LFA (inkl. allgemeiner Bundesergänzungszuweisungen) auf Basis der Umverteilungsquoten für das Jahr 2016 geschätzt. Beim KFA wurden die Umverteilungsquoten von Hesse (2014) genutzt. Beim MIT-Szenario erfolgt die Umverteilung im LFA auf Basis der vorläufigen Abrechnung für das Jahr 2016 und beim KFA nach geltendem Recht.

In Tabelle 2a und 2b sind die fiskalischen Wirkungen für das MIT-Konzept bzw. das kombinierte Szenario für die Haushalte der einzelnen Bundesländer und ihrer Kommunen (inkl. Länderfinanzausgleich, LFA, und Kommunalem Finanzausgleich, KFA) wiedergegeben. Schon ohne eine Konjunkturabschwächung sind die Zahlen frappierend. So müssten die Länderhaushalte insgesamt im Jahr 2021 eine Belastung von 14,4 Mrd. Euro schultern, das entspricht 4,1 % der bereinigten Ausgaben der Länder im Jahr 2015 und knapp 123,6 % ihrer Ausgaben für Sachinvestitionen im Jahr 2015 (bei Hinzurechnung der Gemeindeebene der Stadtstaaten). Bei den Kommunen fällt eine Belastung von knapp 9,2 Mrd. Euro an. Dies entspräche 3,9 % der bereinigten Ausgaben und über 35 % Sachinvestitionen der Kommunen des Jahres 2015 (jeweils ohne Stadtstaaten).

Kommt die angenommene Konjunkturabschwächung hinzu, steigt die Belastung der Bundesländer um über 68 % auf 24,2 Mrd. Euro, während sich diejenige der Kommunen auf 18,3 Mrd. Euro verdoppelt. Für Länder wie das Saarland, Rheinland-Pfalz, NRW und Hessen könnte dies zu erheblichen Verwerfungen führen. In NRW z.B. würde die zusätzliche Belastung von 4 Mrd. Euro gegenüber dem Status Quo für die Kommunen voraussichtlich fast das gesamte angestrebte Konsolidierungsvolumen des so genannten Stärkungspaktes Stadtfinanzen wieder verspielen und den Kassenkreditbestand auf neue Rekordhöchststände treiben (Eicker-Wolf et al. 2017: 26ff.).

Tabelle 2 a

Mindereinnahmen durch das MIT-Steuerkonzept für Bund, Länder und Gemeinden nach LFA¹ inkl. BEZ² und KFA³

	Mindereinnahmen in Mio. Euro				Mindereinnahmen 2021 in % der	
	2018	2019	2020	2021	Bereinigten Ausgaben 2015	Sachinvesti- tionen 2015
Bund	-3.003	-11.811	-18.322	-18.785	-5,5	-205,6
Länderhaushalte						
NW	-446	-1.756	-2.755	-2.812	-4,0	-178,9
BY	-346	-1.361	-2.136	-2.180	-4,2	-122,8
BW	-256	-1.005	-1.578	-1.610	-3,4	-84,3
NI	-223	-877	-1.377	-1.406	-4,6	-223,5
HE	-146	-574	-901	-920	-3,5	-112,1
SN	-120	-474	-743	-759	-4,3	-73,0
RP	-106	-419	-657	-670	-3,9	-164,4
ST	-64	-250	-392	-400	-3,7	-119,1
SH	-78	-306	-480	-490	-4,3	-142,0
TH	-62	-245	-384	-392	-4,1	-130,7
BB	-73	-286	-450	-459	-4,0	-166,3
MV	-49	-193	-303	-309	-4,0	-80,5
SL	-28	-110	-173	-177	-4,2	-209,3
BE	-178	-700	-1.099	-1.122	-5,2*	-201,5*
HH	-72	-282	-443	-452	-4,0*	-53,2*
HB	-32	-127	-199	-203	-4,3*	-109,9*
Insgesamt	-2.280	-8.967	-14.071	-14.363	-4,1	-123,6
Gemeindehaushalte						
NW	-332	-1.307	-2.050	-2.093	-3,5	-51,6
BY	-238	-935	-1.467	-1.498	-4,0	-21,4
BW	-230	-904	-1.419	-1.449	-4,2	-31,1
NI	-124	-490	-768	-784	-3,7	-36,7
HE	-133	-522	-819	-836	-4,3	-51,3
SN	-64	-250	-393	-401	-3,5	-35,4
RP	-71	-281	-440	-449	-4,2	-44,0
ST	-38	-151	-237	-242	-3,9	-50,1
SH	-47	-186	-293	-299	-3,8	-35,1
TH	-36	-141	-220	-225	-4,3	-38,9
BB	-39	-154	-242	-247	-3,4	-37,5
MV	-25	-98	-154	-158	-3,6	-52,9
SL	-16	-64	-100	-102	-4,1	-45,5
BE	-34	-133	-209	-214	-	-
HH	-32	-124	-195	-199	-	-
HB	-8	-30	-48	-49	-	-
Insgesamt	-1.467	-5.771	-9.056	-9.244	-3,9**	-35,5**

Ohne makroökonomische Rückwirkungen.

1 Länderfinanzausgleich.

2 Bundesergänzungszuweisungen.

3 Kommunalen Finanzausgleich.

* Berechnung inklusive Mindereinnahmen der Gemeindeebene.

** ohne Stadtstaaten.

Quellen: Destatis; Hesse (2014); Berechnungen des IMK.

Tabelle 2b:

Mindereinnahmen durch das MIT-Steuerkonzept und schwächere Konjunktur für Bund, Länder und Gemeinden nach LFA¹ inkl. BEZ² und KFA³

	Mindereinnahmen in Mio. Euro				Mindereinnahmen 2021 in % der	
	2018	2019	2020	2021	Bereinigten Ausgaben 2015	Sachinvesti- tionen 2015
Bund	-6.354	-20.156	-29.399	-30.677	-9,0	-335,7
Länderhaushalte						
NW	-1.042	-3.186	-4.611	-4.788	-6,7	-304,5
BY	-782	-2.408	-3.493	-3.625	-6,9	-204,2
BW	-601	-1.834	-2.653	-2.755	-5,9	-144,2
NI	-510	-1.567	-2.271	-2.357	-7,8	-374,8
HE	-331	-1.017	-1.476	-1.531	-5,8	-186,5
SN	-271	-835	-1.211	-1.257	-7,1	-121,0
RP	-247	-756	-1.095	-1.137	-6,6	-278,7
ST	-151	-460	-664	-690	-6,4	-205,2
SH	-178	-546	-792	-822	-7,2	-238,1
TH	-141	-434	-629	-653	-6,9	-217,7
BB	-158	-491	-714	-741	-6,5	-268,5
MV	-113	-347	-503	-522	-6,8	-135,9
SL	-66	-200	-290	-301	-7,1	-356,4
BE	-406	-1.248	-1.809	-1.878	-9,0*	-352,8*
HH	-164	-503	-730	-757	-7,3*	-96,9*
HB	-74	-226	-328	-340	-6,9*	-194,3*
Insgesamt	-5.235	-16.057	-23.270	-24.153	-6,9	-209,6
Gemeindehaushalte						
NW	-1.071	-3.027	-3.970	-4.041	-6,8	-99,7
BY	-860	-2.381	-3.057	-3.101	-8,2	-44,3
BW	-762	-2.141	-2.788	-2.833	-8,3	-60,9
NI	-421	-1.180	-1.536	-1.562	-7,4	-73,1
HE	-453	-1.269	-1.651	-1.680	-8,6	-103,1
SN	-198	-565	-756	-774	-6,8	-68,3
RP	-229	-648	-852	-867	-8,0	-84,9
ST	-108	-314	-424	-434	-7,0	-89,6
SH	-159	-445	-581	-592	-7,5	-69,6
TH	-108	-310	-417	-427	-8,1	-73,8
BB	-132	-372	-492	-504	-7,0	-76,6
MV	-74	-213	-286	-293	-6,7	-98,4
SL	-50	-143	-189	-192	-7,8	-85,9
BE	-134	-364	-457	-461	-	-
HH	-124	-339	-425	-429	-	-
HB	-30	-83	-104	-105	-	-
Insgesamt	-4.913	-13.794	-17.985	-18.293	-7,6**	-70,0**

Ohne makroökonomische Rückwirkungen.

1 Länderfinanzausgleich.

2 Bundesergänzungszuweisungen.

3 Kommunaler Finanzausgleich.

* Berechnung inklusive Mindereinnahmen der Gemeindeebene.

** ohne Stadtstaaten.

Quellen: Destatis; Hesse (2014); Berechnungen des IMK.

Steuerausfälle dieser Größenordnung würden die öffentlichen Haushalte von Bund Ländern und Gemeinden offensichtlich vor große Herausforderungen stellen. Angesichts der Restriktionen des europäischen Fiskalpakts und der deutschen Schuldenbremse für die Nettokreditaufnahme würden sehr wahrscheinlich Steuererhöhungen an anderer Stelle oder Kürzungen auf der Ausgabenseite notwendig werden. Solche Konsolidierungsmaßnahmen könnten dann erhebliche Einbußen hinsichtlich anderer finanzpolitischer Zielsetzungen, etwa derjenigen der Erhöhung der öffentlichen Investitionen, mit sich bringen. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass die gegenwärtig relativ entspannte Finanzlage vieler öffentlicher Haushalte ganz wesentlich auf günstigen Konjunktur- und Finanzierungsbedingungen beruht, für deren Fortdauer es aber keine Garantie gibt.

Multiplikator gestützte Simulationen des IMK (Rietzler et al. 2017 basierend auf Paetz et al. 2016) für den Bundeshaushalte zeigen denn auch, dass das MIT-Konzept bereits ohne konjunkturelle Eintrübung aufgrund des Greifens der Schuldenbremse bis zum Jahr 2021 Ausgabenkürzungen im Umfang von knapp 5 Mrd. Euro oder 1,3% erfordern könnte. Spätestens ab dem Jahr 2019 könnte dann auch nicht mehr von einer Politik der „Schwarzen Null“ gesprochen werden, da das Finanzierungsdefizit auf knapp 10 Mrd. Euro anstiege und – trotz einsetzender Kürzungen – bis 2021 auf einem Niveau von über 7 Mrd. Euro verharrte. Bis zum Jahr 2021 stiege die Schuldenlast des Bundes um knapp 50 Mrd. Euro im Vergleich zum Referenzszenario.

Unter konjunkturell ungünstigen Umständen drohten für die Bundesausgaben unter der Schuldenbremse im Jahr 2021 drastische Kürzungen um über 17 Mrd. Euro. Die Kürzungen würden durch die Multiplikatorwirkung zu weiteren BIP-Rückgängen und Einnahmeausfällen führen, die die Wirtschaft weiter schwächen; sie würde durch die schuldenbremsenbedingten Kürzungen trotz der für sich genommen expansiven Effekte der Steuersenkungen zusätzlich zur ohnehin schlechteren BIP-Entwicklung 0,4 Prozentpunkte verlieren. Trotz des Greifens der Schuldenbremse läge der Finanzierungssaldo des Bundeshaushaltes im Szenario mit bis zu -19,5 Mrd. Euro weit unterhalb des Referenzszenarios mit entsprechenden Effekten für den Schuldenstand: Er läge bei über 1.100 Mrd. Euro und damit fast 80 Mrd. Euro oberhalb des Referenzszenarios.

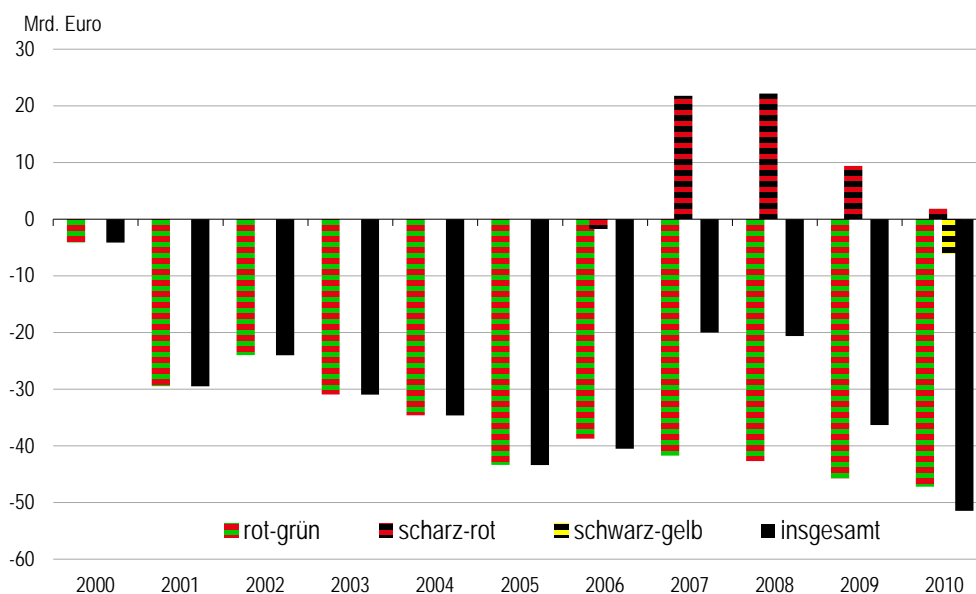
4. Lehren aus der Vergangenheit: Die Folgen der rot-grünen Steuersenkungen von 1998-2005

Dass die Befürchtungen bezüglich der drohenden Auswirkungen von massiven Steuersenkungen nicht aus der Luft gegriffen sind, zeigt schon ein Blick in die Vergangenheit auf die rot-grüne Finanzpolitik zu Beginn des Jahrtausends (vgl. Truger 2004a und 2009; Truger/Teichmann 2011: 8-12). Unter Bundesfinanzminister Hans Eichel kam es

insbesondere in den Jahren 2001 bis 2005 im Rahmen der so genannten Steuerreform 2000 zu massiven Steuersenkungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer in Kombination mit Erhöhungen des Kindergeldes. In Abbildung 1 werden die fiskalischen Nettoeffekte der Änderungen des Steuerrechts seit 1998 für die Jahre 2000 bis 2010 verdeutlicht und den jeweils amtierenden Bundesregierungen zugerechnet. Sie sind aus der Addition und Fortschreibung der vom Bundesfinanzministerium veröffentlichten Finanztableaus ermittelt (Truger et al. 2007) und aktualisiert worden. Es handelt sich tatsächlich um Nettoeffekte, d.h. zwischenzeitliche Steuererhöhungen sind in den Zahlen berücksichtigt und mit den – quantitativ weitaus bedeutenderen – Steuersenkungen saldiert.

Abbildung 1:

Gesamtstaatliche finanzielle Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen durch die verschiedenen Regierungskoalitionen seit 1998 von 2000-2010¹



¹ Die Säulen repräsentieren jeweils die Maßnahmen der rot-grünen (SPD, Bündnis 90/Die Grünen), der schwarz-roten (CDU/CSU und SPD) und der schwarz-gelben (CDU/CSU und FDP) Regierungen dar. Die schwarzen Säulen stellen die Gesamtwirkung für das jeweilige Jahr dar.

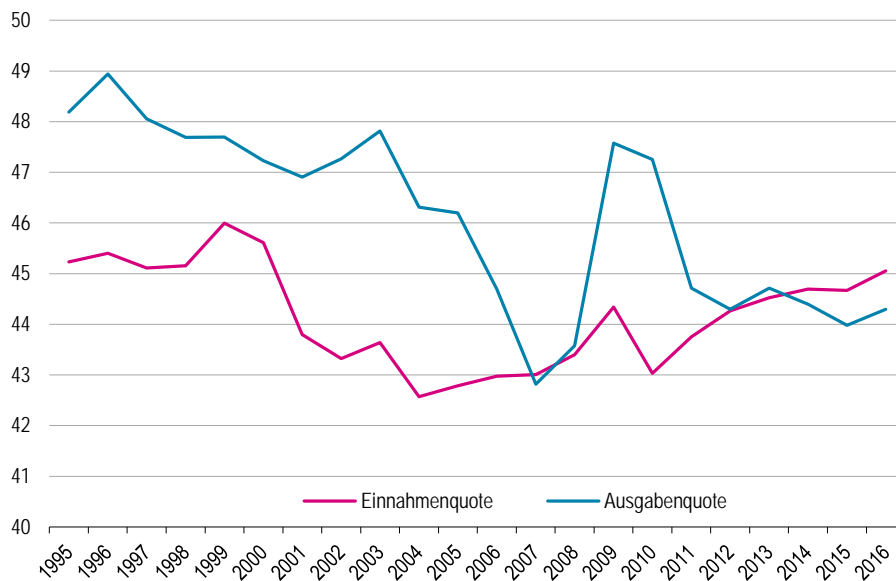
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des IMK.

Innerhalb von nur zwei Jahren von (2000-2001) hatten Bund, Länder und Gemeinden durch die Steuersenkungen fast 30 Mrd. Euro an Aufkommensverlusten zu verkraften. Das waren damals knapp 1,4 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP). In den Folgejahren wuchsen die Einnahmeherausfälle bis 2005 auf über 43 Mrd. Euro (knapp 1,9 % des BIP) an. Bei der Verabschiedung der Reformen zu Beginn des neuen Jahrtausends hatte es vor dem Hintergrund der boomenden deutschen Wirtschaft so ausgesehen, als sei die Entlastung verkraftbar. Doch es kam anders: 2001 stürzte die Konjunktur in die Krise und Deutschland drohte zunächst die Defizitgrenze des Maastricht-Vertrages von 3% des BIP für die gesamtstaatliche Nettokreditaufnahme zu reißen und riss sie dann tatsächlich. Daraufhin

kam es seit 2002 und später beschleunigt trotz schwachen Wachstums und steigender Arbeitslosigkeit zu massiven Konsolidierungsmaßnahmen in allen öffentlichen Haushalten. Indirekte Steuern wurden erhöht, die Sozialversicherungsbeiträge erhöht. Vor allem aber wurden seit 2003 massive Einschnitte auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte vorgenommen.

Abbildung 2:

Die gesamtstaatliche Einnahmen- und Ausgabenquote in Deutschland
in % des BIP, 1995-2016¹



¹ Ausgaben 1995 und 2000 bereinigt um Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR (insgesamt 119,6 Milliarden Euro) bzw. Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen (50,8 Milliarden Euro).

Quellen: Europäische Kommission (2017), Berechnungen des IMK.

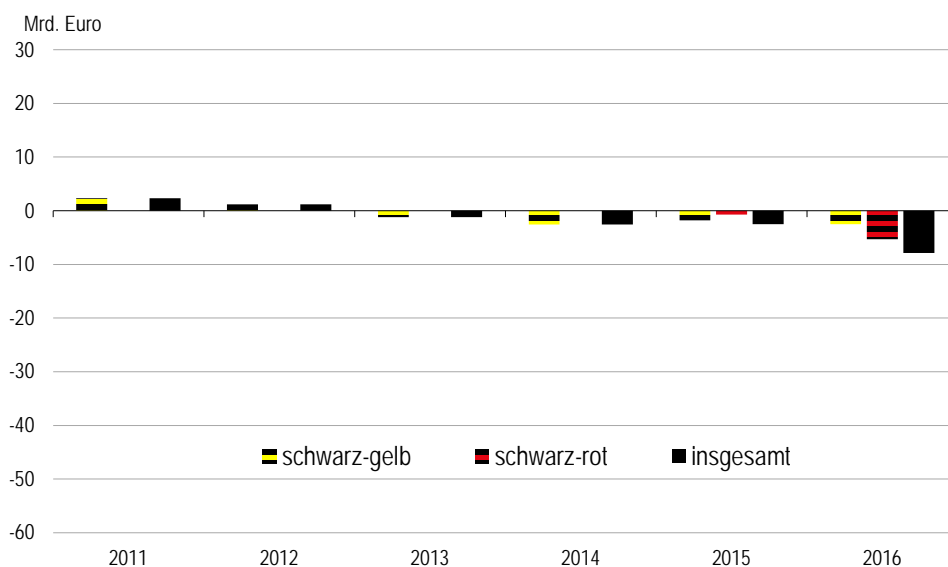
In Abbildung 2 werden die Auswirkungen mittels der Staatseinnahmen- und -ausgabenquote verdeutlicht. Zunächst sieht man, wie die Einnahmenquote u.a. aufgrund der Steuersenkungen vom Jahr 2000 an massiv absackt. Am stärksten geschah dies im Jahr 2001 mit dem größten einzelnen Steuersenkungsschritt, später sank die Quote dann schrittweise noch tiefer. Insgesamt bricht die Einnahmenquote von 46% des BIP im Jahr 1999 auf nur noch 42,6% des BIP im Jahr 2004 ein. Die Ausgabenquote folgt dieser Bewegung mit einigen Jahren Verzögerung. In ihr spiegeln sich die massiven Kürzungen auf allen Ebenen wieder. Nachdem die Quote bis 2003 aufgrund der schwächelnden Wirtschaft und der steigenden Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung zunächst noch steigt, fällt sie in den Folgejahren von knapp 48% auf nur noch 42,8% im Jahr 2007. Nachdem der Bundestagswahlkampf im Jahr 2005 in heute kaum nachvollziehbarer Weise von Debatten um weitere drastische Steuersenkungen in zweistelliger Milliardenhöhe geprägt war (Truger 2004b und 2005), sah sich die im Herbst 2005 neu gewählte große Koalition zur Fortsetzung

des ausgabenseitigen Konsolidierungskurses gezwungen und erhöht schließlich im Jahr 2007 die Mehrwertsteuer um 3%-Punkte. Erst durch diese Maßnahme gelang im Verbund mit den langjährigen Ausgabenkürzungen die Konsolidierung. Die von 2001 bis 2007 vorgenommenen drastischen Kürzungen auf der Ausgabenseite – verursacht durch die groß dimensionierten Steuersenkungen von 2001-2005 sind eine wesentliche Ursache für die heute vielfach beklagten Engpässe in der öffentlichen Verwaltung und den Investitionsstau bei Infrastruktur und Bildung.

Ein völlig anderes Bild und damit gleichzeitig ein wesentlicher Faktor für die seit geraumer Zeit gute Lage der öffentlichen Haushalte zeigt sich seit dem Jahr 2010. Zwar kam es im Zuge der Konjunkturpakete als Reaktion auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2009 und 2010 wieder zu kräftigen Steuersenkungen (Abbildung 1) – zuletzt noch verstärkt durch das umstrittene Wachstumsbeschleunigungsgesetz der 2009 gewählten schwarz-gelben Bundesregierung (Truger 2010). Jedoch wurden seit dem Jahr 2010 keine größeren Steuersenkungen mehr beschlossen. In Abbildung 3 werden analog zu Abbildung 1 die gesamtstaatlichen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen seit 2010 dargestellt. Bis zum Jahr 2012 zeigen sich geringfügige Steuererhöhungen, die dann von 2013 bis 2015 in ebenfalls geringfügige Entlastungen umschlagen. Erst im Jahr 2016 sind aufgrund von Anpassungen am Einkommensteuertarif wieder spürbare Entlastungen zu verbuchen.

Abbildung 3:

Gesamtstaatliche finanzielle Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen durch die verschiedenen Regierungskoalitionen seit 2010 von 2011-2016¹



¹ Die Säulen repräsentieren jeweils die Maßnahmen der schwarz-roten (CDU/CSU und SPD) und der schwarz-gelben (CDU/CSU und FDP) Regierungen dar. Die schwarzen Säulen stellen die Gesamtwirkung für das jeweilige Jahr dar.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des IMK.

Durch diese Steuerpolitik der ruhigen Hand im Verbund mit einer konjunkturbedingt unerwartet günstigen Einnahmenentwicklung war es nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise möglich, die öffentlichen Haushalte im Durchschnitt ohne weitere größere Kürzungen und im Einklang mit den Grenzen der Schuldenbremse zu konsolidieren (Paetz et al. 2016). Drastische Steuersenkungen in den Dimensionen des MIT-Konzeptes würden eine Rückkehr zur Finanzpolitik zu Beginn des Jahrtausends mit all den damit verbundenen Risiken darstellen.

5. Fazit: Steuersenkungen äußerst vorsichtig dosieren

Die offenbar von vielen mittlerweile wieder angestrebte breite steuerliche Entlastungspolitik birgt hohe fiskalische Risiken. Sie würde die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen selbst unter günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen stark belasten. Es wäre mit neuen Kürzungsdebatten zu rechnen, während gleichzeitig die Vernachlässigung zentraler Ausgabenbedarfe, vor allem bei den öffentlichen Investitionen, drohte. Dies gälte umso mehr, wenn es in den nächsten Jahren zu einer spürbaren Konjunkturabschwächung mit entsprechend zusätzlichen Einnahmefällen käme. Unter der Schuldenbremse würden auch im Bundeshaushalt schnell kräftige Kürzungen erforderlich, die die Konjunktur zusätzlich belasten würden. Damit erwiesen sich die Steuersenkungen nicht nur als fiskalisch problematisch, sondern zusätzlich noch als makroökonomisch destabilisierend.

Daher sind die finanzpolitischen Spielräume für Steuerentlastungen im – fiskalisch besonders teuren – unteren und mittleren Einkommensbereich – so erwünscht sie aus verteilungspolitischer Sicht auch sein mögen, eng begrenzt, solange sie nicht durch Mehrbelastungen – naheliegender Weise im oberen Einkommensbereich – gegenfinanziert werden. Die deutsche Finanz- und Wirtschaftspolitik ist mit einer vorsichtigen Steuer(entlastungs)politik der kleinen Schritte in den letzten Jahren sehr gut gefahren. Sie sollte die Stabilität der öffentlichen Haushalte und die dadurch wieder gewonnene Handlungsfähigkeit des Staates in politisch schwierigen Zeiten nicht leichtfertig verspielen.

Literatur

- BMF (2016):** Ergebnisse der Steuerschätzung vom 2.-4. November 2016. In: Monatsbericht des BMF, November.
- BMF (2017):** „Wir haben ein Problem mit Chancengleichheit“, Interview von Bundesfinanzminister Schäuble mit der Rheinischen Post vom 8. April 2017.
<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Interviews/2017/2017-04-10-RP.html>;
aufgerufen am 22.4.2017.
- Deutscher Bundestag (2016):** Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses, Bundestagsdrucksache Nr. 18/10506 vom 30.11.2016.
- Eicker-Wolf, K./Nees, M./Truger, A. (2017):** Kommunalfinanzbericht 2017. Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Düsseldorf, erscheint demnächst.
- Europäische Kommission (2017):** Annual Macroeconomic Database (Ameco), Spring 2017, Brüssel.
- Herzog-Stein, A. / Hohlfeld, P. / Rietzler, K. / Stephan, S. / Theobald, T. / Tober, S. / Watzka, S. (2017):** Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2017/2018. IMK Report Nr. 123, März.
- Hesse, M. (2014):** Die Rolle der Kommunen im europäischen und nationalen Stabilitätssystem. In: Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./ Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014, Berlin.
- Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU, MIT (2016):** Einfacher, leistungs- und familienfreundlicher. MIT-Konzept für eine umfassende Steuerreform in drei Stufen, Berlin.
https://www.mit-bund.de/sites/mit/files/20160808_mit-steuerkonzept.pdf; aufgerufen am 28.4.2017.
- Paetz, C. / Rietzler, K. /Truger, A. (2016):** Die Schuldenbremse im Bundeshaushalt seit 2011. Die wahre Belastungsprobe steht noch aus. IMK Report Nr. 117, September.
- Rietzler, K. / Scholz, B. / Teichmann, D. / Truger, A. (2017):** IMK Steuerschätzung 2017-2021: Staatliche Handlungsfähigkeit nicht aufs Spiel setzen. IMK Report Nr. 126, Mai.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands [SPD] (2017):** Zeit für Investitionen. Zeit für gerechte Steuern, Berlin, <https://www.spd.de/standpunkte/investitionen-steuern/#c23271> (Zugriff: 25.06.2017).
- Truger, A. (2004a):** Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein, Eckhard/Heise, Arne/Truger, Achim (Hrsg.): Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg: Metropolis, S. 169-208.
- Truger, A. (2004b):** Die Solidarische Einfachsteuer im Vergleich konkurrierender Steuerreformkonzepte, WSI Mitteilungen 12/2004, S. 652-661.
- Truger, A. (2005):** Das Kirchhof-Konzept zwischen Wunsch und Wirklichkeit, IMK Policy Brief, Oktober 2005, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.
- Truger, A. (2009):** Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen. Prokla 154 (1/2009), S. 27-46.
- Truger, A. (2010):** Schwerer Rückfall in alte Obsessionen – Zur aktuellen deutschen Finanzpolitik, Intervention. European Journal of Economics and Economic Policies 1/2010.
- Truger, A. / Teichmann, D. (2011):** Zur Reform des Einkommensteuertarifs. Ein Reader der Parlamentarischen Linken in der SPD-Bundestagsfraktion, Berlin / Düsseldorf.
- Truger, A. / Eicker-Wolf, K. / Blumtritt, M. (2007):** Auswirkungen der (Wieder-)Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen, IMK Studies 7/2007

Impressum

Herausgeber Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Deutschland

Telefon +49 211 7778-331, imk@boeckler.de, www.imk-boeckler.de

Der IMK Policy Brief ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über
http://www.boeckler.de/imk_5036.htm

ISSN 2365-2098

Alle Rechte vorbehalten. Die Anfertigung von Fotokopien für Ausbildungszwecke und nichtkommerzielle Zwecke ist mit Quellenangabe gestattet.
