

# REPORT

Das IMK ist ein Institut  
der Hans-Böckler-Stiftung

IMK Report 126, Mai 2017

# IMK-STEUERSCHÄTZUNG 2017-2021

## Staatliche Handlungsfähigkeit nicht aufs Spiel setzen

Katja Rietzler, Birger Scholz\*, Dieter Teichmann\*\*, Achim Truger\*\*\*

### AUF EINEN BLICK

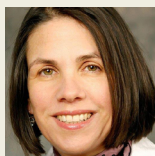
Aus der mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Projektion des IMK resultieren bei den Steuereinnahmen von 2017 bis 2021 insgesamt geringfügige Mindereinnahmen. 2017 wird das Aufkommen der Gebietskörperschaften infolge von Steuerrechtsänderungen um knapp 5 Mrd. Euro hinter dem Schätzergebnis des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom November 2016 zurückbleiben. Zudem verschiebt sich die Verteilung der Steuereinnahmen vor allem aufgrund der Unterstützungszahlungen für Flüchtlinge spürbar zu Lasten des Bundes, dessen Aufkommen mittelfristig pro Jahr um etwa 6 Mrd. Euro hinter den im vergangenen Herbst erwarteten Werten zurückbleibt.

Die aktuellen Pläne zu einer breit angelegten steuerlichen Entlastung bei der Einkommensteuer sind in mehrfacher Hinsicht problematisch: Für eine spürba-

re Verringerung der trendmäßig gestiegenen Disparität in der Einkommensverteilung sind sie kaum geeignet, da sie zu stark auch im mittleren und gehobenen Einkommensbereich entlasten. Die angestrebte breite Entlastung wäre zudem fiskalisch teuer erkaufte, weil sie die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden selbst unter günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen stark belasten würde. Käme es zusätzlich im Finanzplanungszeitraum zu einer spürbaren Konjunkturabschwächung mit entsprechenden Einnahmefällen, würden unter der Schuldenbremse im Bundeshaushalt schnell kräftige Kürzungen erforderlich, die die Konjunktur zusätzlich belasten würden. Die Steuersenkungen würden sich dann nicht nur als verteilungspolitisch und fiskalisch problematisch, sondern zusätzlich noch als makroökonomisch destabilisierend erweisen.

#### Videostatement

Katja Rietzler



zur Steuerschätzung 2017 - 2021  
[https://youtu.be/ZhOMqadTd\\_c](https://youtu.be/ZhOMqadTd_c)

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

Unter Mitarbeit von Alexander Rochlitzer, der im Rahmen seiner Bachelorarbeit an der HWR Berlin das Instrumentarium für die multiplikatorgestützten Simulationen weiterentwickelt hat.

- 1 **Auf einen Blick**
- 2 **Zur Entwicklung der Steuereinnahmen**
  - 2 Anhaltend kräftiger Anstieg im Jahr 2016
  - 5 Binnenwirtschaftlich getragener Aufschwung setzt sich fort
  - 6 Steuerrechtsänderungen dominieren die Aufkommensentwicklung 2017 und 2018
- 9 **Kräftige Steuersenkungen – gerecht und finanzierbar?**
  - 10 Aktuelle Steuersenkungsvorschläge aus verteilungspolitischer Sicht
- 12 Infobox 1:  
Einkommensteuerbelastung durchschnittlich Verdienender
- 14 Steuersenkungen und Konjunkturrisiken:  
Fiskalische Belastungen für Bund, Länder und Gemeinden
- 16 Risiken von Steuersenkungen unter der Schuldenbremse
- 20 **Fazit: Andere finanzpolitische Prioritätensetzung erforderlich**

## ZUR ENTWICKLUNG DER STEUEREINNAHMEN

### Anhaltend kräftiger Anstieg im Jahr 2016

Die deutsche Wirtschaft setzte ihren von der Binnennachfrage getragenen Wachstumskurs im vergangenen Jahr fort. Dabei entwickelte sich die Beschäftigung sehr dynamisch und auch die Löhne erhöhten sich spürbar. Die privaten und staatlichen Konsumausgaben stiegen kräftig, letztere auch wegen der Versorgung von rund einer Million Flüchtlingen. Vor diesem Hintergrund stiegen die Steuereinnahmen mit 4,8% ähnlich kräftig wie im Vorjahr (**Tabellen 1a und 1b**). Die Gebietskörperschaften nahmen insgesamt 705,8 Mrd. Euro ein und übertrafen damit die Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ um gut 10 Mrd. Euro (BMF 2016).

Dabei fiel der Anstieg der gemeinschaftlichen Steuern mit 5,3% überdurchschnittlich aus und beschleunigte sich gegenüber dem Vorjahr (4,6%) deutlich. Mit 508,6 Mrd. Euro hatten die gemeinschaftlichen Steuern einen Anteil von 72% am gesamten Steueraufkommen. Dabei ist das Bruttoaufkommen der Lohnsteuer infolge weiterer steuerlicher Entlastungen mit 3,1% deutlich unterdurchschnittlich gestiegen. Netto – nach Abzug des Kindergeldes und der Altersvorsorgezulage – ergab sich ein leicht stärkerer Zuwachs (3,3%). Damit hat sich der Zuwachs der Lohnsteuer im Vergleich zum Vorjahr (6,5%) stark abgeschwächt.

Der kräftige Anstieg der gemeinschaftlichen Steuern war im vergangenen Jahr primär auf die gewinnabhängigen Steuern zurückzuführen und spiegelte die günstige Gewinnentwicklung wieder. Das Bruttoaufkommen der veranlagten Einkommensteuer nahm um 9,2% zu. Nach Abzug der auslaufenden und daher deutlich rückläufigen Investitions- und Eigenheimzulage sowie der merklich höheren Erstattungen an veranlagte Arbeitnehmer betrug der Anstieg sogar 10,8%. Außergewöhnlich stark

stieg das Bruttoaufkommen der Körperschaftsteuer (39,2%). Netto, also nach Abzug der um die Hälfte verminderten Investitionszulage, war der Anstieg mit 40,1% noch geringfügig höher. Mit 8,4% legten auch die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag deutlich stärker zu als noch im Vorjahr (3,0%). Das Aufkommen der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge blieb im vergangenen Jahr hingegen um 28,1% unter dem Wert des Vorjahres. Angesichts der anhaltend kräftigen Expansion bei der Binnennachfrage legten die Steuern vom Umsatz mit 3,4% genauso rasch zu wie schon 2015.

Nach einem Anstieg um 2,4% im Vorjahr expandierten die reinen Bundessteuern insgesamt im vergangenen Jahr kaum. Hinter der geringen Zuwachsrate von 0,2% verbergen sich sehr unterschiedliche Entwicklungen bei den einzelnen Steuern. Die Einnahmen aus der Energiesteuer, die mit 40,1 Mrd. Euro die aufkommensstärkste Bundessteuer ist, erhöhten sich nur leicht um 1,3%. Relativ dynamisch entwickelten sich hingegen der Solidaritätszuschlag (5,8%), der auf alle gemeinschaftlichen Steuern mit Ausnahme der Steuern vom Umsatz erhoben wird und mit 16,9 Mrd. Euro nach der Energiesteuer den zweithöchsten Beitrag zum Aufkommen der reinen Bundessteuern leistet, sowie die quantitativ mit rund einer Milliarde Euro eher nachrangige Luftverkehrssteuer. Leichte Zuwächse ergaben sich auch bei der Kfz-Steuer und der Versicherungssteuer, deren Aufkommen rund ein Fünftel der reinen Bundessteuern ausmacht. Das Aufkommen der Tabaksteuer wurde im vergangenen Jahr von Änderungen der Verpackungsvorschriften betroffen. Seit dem 20. Mai 2016 müssen die Packungen mit textlichen und bildlichen Warnhinweisen versehen sein. Da vor dem Stichtag hergestellte Tabakwaren noch bis zum 20. Mai 2017 verkauft werden dürfen, kam es zu einer erheblichen Vorproduktion mit einem entsprechend höheren Steueraufkommen, der im zweiten Halbjahr eine Minderproduktion gegenüberstand. Im Jahr insgesamt verringerte sich das Aufkommen um 4,9%. Die Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer sanken von 1,4 Mrd. Euro

## Steuereinnahmen in den Jahren 2014 bis 2021<sup>1</sup> in Mrd. Euro

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gemeinschaftliche Steuern	462,0	483,2	508,6	522,7	547,5	570,8	594,4	618,9
Lohnsteuer <sup>2</sup>	168,0	178,9	184,8	191,5	199,0	210,0	221,4	233,1
Veranlagte Einkommensteuer <sup>2</sup>	45,6	48,6	53,8	55,6	57,7	59,5	61,6	64,0
Nicht veranl. Steuern v. Ertrag <sup>3</sup>	17,4	17,9	19,5	19,0	19,5	21,2	21,9	22,5
Abgeltungsteuer <sup>4</sup>	7,8	8,3	5,9	6,0	6,1	6,1	6,3	6,4
Körperschaftsteuer <sup>3,7</sup>	20,0	19,6	27,4	24,1	30,6	31,4	32,5	33,6
Steuern vom Umsatz <sup>5</sup>	203,1	209,9	217,1	226,5	234,5	242,5	250,7	259,3
Zölle	4,6	5,2	5,1	5,3	5,5	5,7	5,9	6,1
Bundessteuern	101,8	104,2	104,4	105,2	106,4	107,6	108,8	110,2
Energiesteuer	39,8	39,6	40,1	40,2	40,2	40,3	40,4	40,5
Stromsteuer	6,6	6,6	6,6	6,6	6,5	6,5	6,5	6,5
Kernbrennstoffsteuer	0,7	1,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kraftfahrzeugsteuer	8,5	8,8	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
Luftverkehrsabgabe	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2
Tabaksteuer	14,6	14,9	14,2	14,5	14,4	14,4	14,4	14,3
Branntweinsteuer <sup>6</sup>	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0
Versicherungsteuer	12,0	12,4	12,8	13,1	13,5	13,9	14,4	14,8
Solidaritätszuschlag	15,0	15,9	16,9	17,2	18,0	18,7	19,5	20,3
Sonstige	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Ländersteuern	17,6	20,3	22,3	22,8	23,6	24,2	24,8	25,4
Erbschaftsteuer	5,5	6,3	7,0	6,5	6,6	6,7	6,7	6,8
Grunderwerbsteuer	9,3	11,2	12,4	13,3	14,0	14,5	14,9	15,4
Sonstige	2,8	2,8	2,9	3,0	3,0	3,1	3,1	3,2
Gemeindesteuern	57,7	60,4	65,3	63,7	68,5	70,4	72,5	74,7
Gewerbesteuer	43,8	45,7	50,1	48,2	52,6	54,3	56,0	57,9
Grundsteuern	12,7	13,2	13,7	13,9	14,1	14,3	14,6	14,8
Sonstige	1,3	1,4	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0
Kassenmäßige Steuereinnahmen								
insgesamt	643,6	673,3	705,8	719,7	751,4	778,8	806,4	835,2
Bund	270,7	281,6	289,0	299,4	305,3	320,4	331,9	343,4
Länder	254,3	267,9	288,7	290,8	302,8	310,6	322,0	333,9
Gemeinden	87,6	92,8	98,8	100,0	107,0	110,4	114,4	118,6
EU	31,0	30,9	29,3	29,4	36,3	37,3	38,1	39,3

Abweichungen in den Summen durch Runden.

- 1 2017-2021 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 Bund vorab 4,45 % für Arbeitslosenversicherung,  
vom Rest: Bund vorab 5,05 % für Rentenversicherung,  
vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 % zuzüglich Festbeträge,  
vom Rest: Bund 49,7 %, Länder 50,3 % zu-/abzüglich Festbeträge.
- 6 Einschl. Alcopopsteuer.
- 7 Der starke Anstieg im Jahr 2018 resultiert aus Sondereffekten.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Prognosen des IMK.



auf nur mehr 0,4 Mrd. Euro (-69,2%), nachdem sie sich im Vorjahr noch von 0,7 Mrd. Euro auf 1,4 Mrd. Euro verdoppelt hatten. Das Aufkommen der übrigen Bundessteuern stagnierte oder war sogar leicht rückläufig.

Die reinen Ländersteuern verzeichneten mit 9,9% auch im vergangenen Jahr einen deutlich überdurchschnittlichen Zuwachs. Allerdings war die Dy-

namik im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren bereits spürbar abgeschwächt. Das Aufkommen der Grunderwerbsteuer, der mit über 12 Mrd. Euro aufkommensstärksten Ländersteuer, stieg mit 10,3% sehr kräftig. Allerdings hat sich die Zuwachsrate gegenüber dem Vorjahr, das durch deutliche Anhebungen des Grunderwerbsteuersatzes in mehreren Bundesländern beeinflusst war, nahezu halbiert.

## Steuereinnahmen in den Jahren 2015 bis 2021<sup>1</sup>

Veränderung gegenüber Vorjahr in %

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gemeinschaftliche Steuern	4,6	5,3	2,8	4,7	4,3	4,1	4,1
Lohnsteuer <sup>2</sup>	6,5	3,3	3,6	3,9	5,5	5,4	5,3
Veranlagte Einkommensteuer <sup>2</sup>	6,5	10,8	3,3	3,7	3,2	3,6	3,8
Nicht veranl. Steuern v. Ertrag <sup>3</sup>	3,0	8,4	-2,3	2,8	8,6	3,0	3,1
Abgeltungsteuer <sup>4</sup>	5,7	-28,1	0,5	1,5	1,5	2,0	2,0
Körperschaftsteuer <sup>3,7</sup>	-2,3	40,1	-12,0	26,8	2,7	3,3	3,5
Steuern vom Umsatz <sup>5</sup>	3,4	3,4	4,3	3,6	3,4	3,4	3,4
Zölle	13,3	-0,9	3,7	3,8	3,6	3,5	3,4
Bundessteuern	2,4	0,2	0,7	1,2	1,1	1,2	1,2
Energiesteuer	-0,4	1,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Stromsteuer	-0,7	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Kernbrennstoffsteuer	93,6	-69,2	-	-	-	-	-
Kraftfahrzeugsteuer	3,6	1,7	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Luftverkehrsabgabe	3,3	5,0	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Tabaksteuer	2,1	-4,9	1,9	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Branntweinsteuer <sup>6</sup>	0,5	0,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Versicherungsteuer	3,1	2,8	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Solidaritätszuschlag	5,9	5,8	2,3	4,4	4,0	4,1	4,1
Sonstige	2,3	-1,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Ländersteuern	15,9	9,9	2,1	3,4	2,8	2,3	2,3
Erbschaftsteuer	15,4	11,4	-6,8	1,1	1,1	1,1	1,1
Grundenwerbsteuer	20,4	10,3	7,3	4,9	3,9	2,9	2,9
Sonstige	1,3	4,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7
Gemeindesteuern	4,6	8,2	-2,4	7,4	2,9	2,9	3,1
Gewerbesteuer	4,5	9,5	-3,7	9,1	3,2	3,2	3,4
Grundsteuern	4,1	3,3	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Sonstige	12,1	9,3	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Kassenmäßige Steuereinnahmen							
insgesamt	4,6	4,8	2,0	4,4	3,7	3,5	3,6
Bund	4,0	2,6	3,6	2,0	5,0	3,6	3,5
Länder	5,4	7,7	0,7	4,1	2,6	3,7	3,7
Gemeinden	5,9	6,5	1,2	6,9	3,2	3,6	3,7
EU	-0,2	-5,4	0,5	23,4	2,8	2,1	3,2

1 2017-2021: 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 Bund vorab 4,45 % für Arbeitslosenversicherung,  
vom Rest: Bund vorab 5,05 % für Rentenversicherung,  
vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 % zuzüglich Festbeträge,  
vom Rest: Bund 49,7 %, Länder 50,3 % zu-/abzüglich Festbeträge.

6 Einschl. Alcopopsteuer.

7 Der starke Anstieg im Jahr 2018 resultiert aus Sondereffekten.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Prognosen des IMK.



Auch beim Aufkommen der Erbschaft- und Schenkungsteuer verlangsamte sich die Dynamik im vergangenen Jahr deutlich, die Zuwachsrates blieb jedoch zweistellig. Während viele Vermögenspreise weiterhin deutlich zulegten, sind die Vorzieheffekte im Zusammenhang mit der Neuregelung des Erbschaft- und Schenkungsteuergesetzes ausgelaufen. Deutlich stärker als in den Vorjahren stieg mit 5,6% hingegen die Rennwett- und Lotteriesteuer, die mit

1,8 Mrd. Euro drittgrößte Ländersteuer. Die Biersteuer, die 0,7 Mrd. Euro zum Aufkommen der Ländersteuern beiträgt, stagnierte annähernd, während sich das Aufkommen der übrigen reinen Ländersteuern, wozu unter anderem die Feuerschutzsteuer gehört, um 7,2% auf 442 Millionen Euro erhöhte.

Mit 8,2% nahmen die Gemeindesteuern im vergangenen Jahr fast doppelt so stark zu wie noch im Vorjahr. Maßgeblich hierfür war die dynamische

Entwicklung beim Aufkommen der Gewerbesteuer, das von der anhaltend günstigen Gewinnentwicklung profitierte und um 9,5% zulegte, nach 4,5% im Vorjahr. Das Aufkommen der Grundsteuer, das einen Anteil von rund einem Fünftel an den Gemeindesteuern hat, überstieg das Niveau des Vorjahres um 3,3%. Die übrigen Gemeindesteuern, deren Aufkommen mit 1,6 Mrd. Euro vergleichsweise unbedeutend ist, entwickelten sich mit einem Zuwachs von 9,3% sehr dynamisch.

Von den gesamten Steuereinnahmen (705,8 Mrd. Euro) entfielen 289,0 Mrd. Euro auf den Bund, 288,7 Mrd. Euro auf die Länder, 98,8 Mrd. Euro auf die Gemeinden und 29,3 Mrd. Euro auf die EU. Im Zusammenhang mit der Flüchtlingszuwanderung wurde die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens zugunsten der Länder geändert. Das erklärt den im Vergleich zum Vorjahr deutlich verlangsamten Zuwachs bei den Steuereinnahmen des Bundes und spiegelbildlich den beschleunigten Zuwachs der Steuereinnahmen der Länder. Die Steuereinnahmen der Gemeinden stiegen mit 6,5% etwas rascher als im Vorjahr, während die Steuereinnahmen der EU sich um 5,4% verringerten.

### Binnenwirtschaftlich getragener Aufschwung setzt sich fort

Die IMK-Steuerschätzung stützt sich auf die aktuelle Frühjahrsprognose des IMK (Herzog-Stein et al. 2017), die um eine mittelfristige Projektion bis 2021 ergänzt worden ist.

Die deutsche Konjunktur befindet sich in einem schwierigen weltwirtschaftlichen Umfeld. Infolge der Abflachung des Booms in China, eines verhaltenen Wachstums in den meisten Industrieländern und der Schwäche in einigen wichtigen Schwellenländern bleibt das globale Wachstum wenig dynamisch. Gleichzeitig bestehen zahlreiche geopolitische Risiken fort, und die Gefahr protektionistischer Maßnahmen steigt. Während das Vereinigte König-

reich nach seiner Brexit-Entscheidung einen konjunkturellen Dämpfer erfährt, bleibt der Euroraum auf seinem wenig dynamischen Erholungskurs. Von der Außenwirtschaft sind somit kaum Impulse zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund wird der robuste Expansionskurs der deutschen Wirtschaft, wie auch in der jüngeren Vergangenheit, vorwiegend von der Binnennachfrage getragen. Bei einem nur wenig verlangsamten Lohn- und Beschäftigungswachstum und sehr kräftigen Zuwächsen bei den Gewinn- und Vermögenseinkommen sowie deutlichen Rentenerhöhungen nehmen auch die verfügbaren Einkommen deutlich zu. Die nominalen privaten Konsumausgaben dürften mit 2,8% und 2,9% in den Jahren 2017 und 2018 sogar etwas stärker steigen als noch 2016 (Tabelle 2). Aufgrund der höheren Teuerung fällt der reale Zuwachs allerdings deutlich geringer aus. Nach erheblichen Mehrausgaben zur Versorgung von Flüchtlingen, die auch den Staatskonsum im vergangenen Jahr deutlich steigen ließen, verringert sich der Zuwachs hier wieder etwas.

Es ist zu erwarten, dass das nominale Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2017 mit 2,8% etwas langsamer zulegt als im Vorjahr. Dabei spielt aber auch die geringere Zahl von Arbeitstagen in diesem Jahr eine Rolle. Im kommenden Jahr nimmt die nominale gesamtwirtschaftliche Produktion mit 3,5% bei etwas höheren Investitionen und Exporten sowie anhaltend kräftigen privaten Konsumausgaben wieder etwas stärker zu.

Der Ausblick für den weiteren Projektionszeitraum ist optimistisch. Insbesondere wird für den Arbeitsmarkt eine anhaltend positive Entwicklung erwartet. Die Beschäftigung wird weiterhin spürbar, wenn auch etwas verlangsamt, ausgeweitet. Beim Zuwachs der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer dürfte sich der für 2018 unterstellte Zuwachs von 2,2% auch in den Folgejahren fortsetzen. Damit bleiben auch die privaten Konsumausgaben bis 2021 auf einem robusten Expansionskurs. Es ist unterstellt, dass die Unternehmens- und Gewinn-

Tabelle 2

### Gesamtwirtschaftliche Eckdaten (Veränderungen gegenüber Vorjahr)

Vorgaben für den Arbeitskreis "Steuerschätzungen" November 2016 und IMK April 2017<sup>1</sup> im Vergleich

	2017		2018		2019		2020		2021	
	AK Nov. 2016	IMK 2017	AK Nov. 2016	IMK 2017	AK Nov. 2016	IMK 2017	AK Nov. 2016	IMK 2017	AK Nov. 2016	IMK 2017
BIP nominal	3,1	2,8	3,2	3,5	3,1	3,4	3,1	3,4	3,1	3,4
Bruttolohn- und Bruttogehaltssumme	3,7	3,3	3,4	3,3	3,1	3,2	3,1	3,1	3,1	3,1
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	2,4	4,0	3,1	4,4	3,1	3,8	3,1	3,5	3,1	3,5
Private Konsumausgaben	2,9	2,8	2,9	2,9	3,2	2,8	3,2	2,7	3,2	2,7

<sup>1</sup> Auf Basis der Prognose des IMK vom März 2017.

einnahmen nach dem kräftigen Zuwachs der Jahre 2017 und 2018 im weiteren Projektionszeitraum etwas langsamer zunehmen.

### **Steuerrechtsänderungen dominieren die Aufkommensentwicklung 2017 und 2018**

Die aktuellen Steuereingänge zeigen für die ersten drei Monate eine deutlich positive Tendenz. Die gesamten Steuern (ohne Gemeindesteuern) lagen im ersten Quartal dieses Jahres um 6,8% über dem Vorjahresniveau. Insbesondere bei den gemeinschaftlichen Steuern ist es mit 7,6% zu einem sehr kräftigen Anstieg gekommen. Die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag und die Abgeltungsteuer verzeichneten sogar hohe zweistellige Zuwachsraten. Selbst das Lohnsteueraufkommen, bei dem seit dem 1. Januar die Senkung des Einkommensteuertarifs und das höhere Kindergeld wirksam geworden sind, wies noch immer einen überaus robusten Anstieg (6,4%) auf.

Die Bundessteuern fielen um 3,6% höher aus; dabei haben insbesondere die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag parallel zu den zugrunde liegenden gemeinschaftlichen Steuern kräftig zugenommen (8,7%). Aber auch bei den verbrauchsorientierten Steuern gab es – z. B. bei der Energiesteuer (4,2%), der Stromsteuer (3,6%) und der Kernbrennstoffsteuer (6,5%) – deutliche Mehreinnahmen. Demgegenüber sind die Ländersteuern in den ersten drei Monaten dieses Jahres mit einer Zunahme um 2,8% vergleichsweise schwach gestiegen. Dabei ist es bei der Erbschaftsteuer, die seit drei Jahren mit zweistelligen Zuwachsraten zugenommen hatte, im Monat März erstmals zu kräftigen Mindereinnahmen gekommen (-16,6%).

Noch im vergangenen Jahr – nur einen Monat nach der letzten Steuerschätzung vom November 2016 – hat der Gesetzgeber eine abermalige Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags und des Kindergeldes bei der Lohn- und Einkommensteuer beschlossen.<sup>1</sup> Der steuerliche Grundfreibetrag im Einkommensteuertarif wird danach von 8.652 Euro (2016) auf 8.820 Euro in diesem Jahr und auf 9.000 Euro im Jahr 2018 angehoben. Um die vieldiskutierte „kalte Progression“ zu vermeiden, hat die Bundesregierung zudem beschlossen, die Eckwerte im Einkommensteuertarif um die für 2016 erwartete Inflationsrate (0,73%) im Jahr 2017 nach rechts auf der Einkommensachse zu verschieben. Im Jahr 2018 werden die Eckwerte dann nochmals um den prognostizierten Preisanstieg im Jahr (1,65%) nach rechts wandern. Die aus der Tarifanpassung resultierenden Steuerausfälle summieren sich bei der Lohn- und Einkommensteuer 2017 und 2018 auf

1,6 bzw. 4,4 Mrd. Euro. Die Mindereinnahmen aus der Anhebung des Kindergeldes werden auf jeweils 420 Mio. Euro pro Jahr veranschlagt.

Vor dem Hintergrund der unterstellten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergibt sich aus dem IMK-Lohnsteuermodell für die Jahre 2017 und 2018 aufgrund der Steuerrechtsänderungen mit 3,3 bzw. 3,6% ein etwas gedämpfter Anstieg beim Bruttoaufkommen der Lohnsteuer. Nach Abzug des aus dem Lohnsteueraufkommen gezahlten Kindergeldes und der Altersvorsorgezulage ergibt sich kassenmäßig ein Zuwachs von 3,6 bzw. 3,9% in diesem und im nächsten Jahr. In den Jahren 2019 bis 2021 kann dann mit einer kassenmäßigen Zunahme um durchschnittlich 5,4% gerechnet werden.

Bei der veranlagten Einkommensteuer dürften sich die für 2017 und 2018 beschlossenen Änderungen aufgrund der Verzögerungen bei der Veranlagung erst vom kommenden Jahr an voll in der Kasse niederschlagen. Alles in allem wird für die Entwicklung des Aufkommens aus der veranlagten Einkommensteuer brutto, d. h. vor Abzug der zahlreichen Steuerrechtsänderungen, unterstellt, dass es weitgehend im Tempo der Unternehmensgewinne expandiert. In den Jahren 2017 und 2018 wird ein Anstieg um 4,0% und um 4,4% unterstellt; in den folgenden Prognosejahren 2019 bis 2021 beträgt die Zunahme durchschnittlich nur noch 3,6%. Alles in allem wird bei der Einkommensteuer in diesem Jahr in der Kasse mit einem Aufkommen von 55,6 Mrd. Euro (+3,3%) gerechnet. Der verhaltene Anstieg in den Kasseneingängen in diesem Jahr lässt sich auch damit begründen, dass es im vergangenen Jahr – bei einer relativ guten Entwicklung bei den Vorauszahlungen – zu einer außerordentlich hohen Zunahme der Nachzahlungen gekommen ist, die sich in diesem Jahr vermutlich nicht wiederholen dürfte. In den Jahren 2018 und 2019 errechnet sich bei der veranlagten Einkommensteuer dann ein Plus von 3,7 bzw. 3,2%. Für die verbleibenden Prognosejahre wird mit einer Zunahme des Kassenaufkommens um 3,6 und 3,8% gerechnet; dies bedeutet im Endjahr der Prognose ein Kassenaufkommen von 64 Mrd. Euro.

Die Einnahmen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag werden vor allem von der Entwicklung der Unternehmensgewinne und den daraus resultierenden Dividendenausschüttungen bestimmt. Insofern orientiert sich die Prognose des Aufkommens weitgehend an der Entwicklung der Unternehmensgewinne. Nach dem deutlich gestiegenen Kassenergebnis im vergangenen Jahr (8,4%) rechnet das IMK damit, dass in diesem Jahr aufgrund von Sondereinflüssen keine Mehreinnahmen zu erwarten sind. Aus der Umsetzung des EuGH-Urteils zur Dividendenbesteuerung aus dem Jahr 2011 ergeben sich bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag insbesondere 2017 und 2018 Mindereinnahmen in einer Größenordnung von jeweils 1,2 Mrd. Euro. Dieser Sondereffekt hat zur Folge, dass es im Jahr 2017 zu einem Rückgang der Kasseneinnahmen auf 19 Mrd. Euro kom-

<sup>1</sup> Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilfegerichtlinien und von weiteren Maßnahmen zu Gewinnkürzungen und -verlagerungen vom 20. Dezember 2016.

men dürfte (-2,3%). Nach einem moderaten Anstieg im Jahr 2018 auf 19,5 Mrd. Euro (+2,8%) ist 2019 durch den starken Rückgang bei den Erstattungen aufgrund des EuGH-Urteils mit einem überproportionalen Anstieg um 8,6% auf 21,2 Mrd. Euro zu rechnen. In den beiden folgenden Jahren 2020 und 2021 wird ein Anstieg um jeweils rund 3% erwartet; die kassenmäßigen Einnahmen dürften sich im Jahr 2021 dann auf 22,5 Mrd. Euro belaufen.

Die Entwicklung der Körperschaftsteuer wird in entscheidendem Maße durch Steuerrechtsänderungen und die finanziellen Folgen von Gerichtsurteilen beeinflusst. In den Jahren 2009 und 2014 hat es in diesem Zusammenhang Urteile des EuGH und des BFH gegeben, wonach ein Abzugsverbot von Gewinnminderungen auf Beteiligungen nach § 8b des KStG gegen die garantierte Kapitalfreiheit verstößt, weil es auf Auslandsbeteiligungen beschränkt war. Inzwischen hat sich indes gezeigt, dass die aus dem Urteil zu erwarteten Erstattungen aus dem Körperschaftsteueraufkommen wohl noch nicht – wie vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ erwartet – im Jahre 2016 geflossen sind, sondern erst in diesem Jahr mit Beträgen von 3 Mrd. Euro kassenwirksam werden dürften (DIW Berlin 2017). Nach dem überaus starken Anstieg im rechnerischen Aufkommen ohne Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen im vergangenen Jahr (47,7%) ist für dieses Jahr bei der Körperschaftsteuer wohl eher mit einem Rückgang beim rechnerischen Aufkommen zu rechnen (-5%). Insgesamt dürfte es daher in diesem Jahr zu einem spürbaren Rückgang bei den Kasseneingängen kommen (-12%). Da im kommenden Jahr zusätzlich zu den Erstattungen aus den o. g. Gerichtsurteilen auch noch Erstattungen aus früheren Gerichtsurteilen im Umfang von rund 2 Mrd. Euro auslaufen, ergibt sich ein hoher Anstieg der Körperschaftsteuerzahlungen (26,8%). In den Jahren 2019 bis 2021 bleibt der Anstieg des Kassenaufkommens (jeweils 2,7 bis 3,5%) indes nur wenig hinter der Expansion bei den Unternehmereinkommen zurück; das Kassenaufkommen dürfte 2021 dann bei 33,6 Mrd. Euro liegen.

Die Abgeltungsteuer hängt sowohl von der Zinsentwicklung als auch von den Veräußerungsgewinnen ab. Für das laufende Jahr sind anders als in den Vorjahren keine außergewöhnlichen Entwicklungen bei den Veräußerungsgewinnen mehr zu erwarten, sodass die Aufkommensentwicklung der Abgeltungsteuer vom niedrigen Zinsniveau dominiert werden dürfte. Daher wird für 2017 mit nur sehr schwachen Kasseneingängen gerechnet (0,5%). Allerdings deutet sich für den Prognosezeitraum ein leichter Anstieg des Zinsniveaus an, sodass die Kasseneinnahmen dann wieder etwas stärker steigen dürften. Im Jahr 2021 werden die Einnahmen aus der Abgeltungsteuer auf 6,4 Mrd. Euro (+2,0%) veranschlagt.

Bei den Steuern vom Umsatz hängt die Entwicklung hauptsächlich davon ab, wie sich die steuerrelevanten Komponenten in der gesamtwirtschaftlichen Prognose entwickeln. Hierzu gehört

der überwiegende Teil des privaten Konsums, die Wohnungsbauinvestitionen (ohne Staat), die staatlichen Bruttoanlageinvestitionen sowie ein Teil der staatlichen Konsumausgaben. Aus der IMK-Prognose ergibt sich, dass die Einnahmen aus den Steuern vom Umsatz in diesem Jahr mit 4,3% etwas rascher expandieren könnten als im Jahr 2016 (3,4%). In den Folgejahren bis 2021 dürfte das Kassenaufkommen bei den Steuern vom Umsatz mit einem Anstieg um durchschnittlich 3,4% etwas schwächer expandieren.

Die reinen Bundessteuern werden weiterhin deutlich unterdurchschnittlich expandieren. Das Aufkommen beim Solidaritätszuschlag dürfte sich in diesem Jahr aufgrund der Lohn- und Einkommensteuersenkungen nur um 2,3% erhöhen und im weiteren Prognosezeitraum mit durchschnittlich 4,2% jährlich wieder stärker steigen. Bei der relativ bedeutsamen Energiesteuer (rund 38% der Bundessteuern) wird damit gerechnet, dass der in den vergangenen Jahren zu beobachtende Trend zu einem sparsamen Fahrverhalten anhalten dürfte. Allerdings dürfte der Trend zu Diesel-Fahrzeugen aufgrund des Abgasskandals nun abrupt zu Ende gehen. Bei den Neukäufen von Automobilen konnte man schon im vergangenen Jahr eine deutliche Verschiebung zu Lasten von Dieselfahrzeugen erkennen. Bei der Verbrauchsmenge dürfte sich diese Verschiebung vom Diesel zu Benzin allerdings erst später bemerkbar machen. Die Besitzer von Dieselfahrzeugen dürften ihre Fahrzeuge, wenn es umweltrechtlich möglich ist, so lange wie möglich nutzen, um dem Preisverfall, der für gebrauchte Dieselfahrzeuge wohl eintreten dürfte, zu entgehen. Alles in allem wird sich das Aufkommen der Energiesteuer in den kommenden Jahren nur minimal erhöhen (jährlich um 0,2%). Eine ähnliche Tendenz zeichnet sich auch bei der Tabaksteuer ab. Die im vergangenen Jahr beschlossenen Vorschriften, große Warnhinweise und Schockbilder auf jede Schachtel Zigaretten zu drucken, dürfte ihre Wirkung auf den Absatz nicht verfehlen. Damit wird sich der Trend zum Nichtrauchen wohl weiter spürbar verstärken. Im Jahre 2002 konnten die Tabakhersteller noch 145 Mrd. Zigaretten verkaufen; im vergangenen Jahr belief sich die Absatzmenge nur noch auf 75 Mrd. Stück. Alles in allem dürfte das Aufkommen der Tabaksteuer trotz Preissteigerungen bei den Tabakerzeugnissen nach dem Auslaufen der Sondereffekte 2016 und 2017 leicht rückläufig sein. Bei der Versicherungsteuer ist aufgrund der regelmäßigen Anpassungen der Versicherungstarife weiter mit einer Zunahme des Aufkommens in den kommenden Jahren zu rechnen (jeweils 3%). Auch die Luftverkehrsabgabe steigt mit jährlich 2,5% spürbar. Die Kernbrennstoffsteuer wird seit diesem Jahr nicht mehr erhoben, und bei den übrigen Bundessteuern zeigen sich deutliche Sättigungstendenzen.

Das Aufkommen der reinen Ländersteuern dürfte im Prognosezeitraum deutlich langsamer zunehmen. Bei der Grunderwerbsteuer haben die Erhöhungen

der Grunderwerbsteuersätze in vielen Bundesländern zu Beginn dieses Jahres mit einer Erhöhung in Thüringen ein vorläufiges Ende gefunden. Damit steigt das Aufkommen nunmehr im Einklang mit der Bemessungsgrundlage. Für dieses Jahr wird noch mit einem Zuwachs von 7,3% gerechnet. Im weiteren Prognosezeitraum dürfte sich die Dynamik nicht zuletzt wegen einer Stabilisierung der Immobilienpreise spürbar abschwächen. Für das Jahr 2021 wird ein Grunderwerbsteueraufkommen von 15,4 Mrd. Euro erwartet. Nachdem das umstrittene Gesetz zur Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer (Rietzler et al. 2016) im Herbst 2016 auch vom Bundesrat gebilligt wurde und rückwirkend zum 1. Juli 2016 in Kraft getreten ist, sind auch die Vorzieheffekte im Zusammenhang mit dieser Reform ausgefallen. Dies führt im Jahr 2017 zu einem deutlichen Rückgang des Erbschaft- und Schenkungsteueraufkommens (-6,8%). In den verbleibenden Jahren ist dann ein leichter Anstieg der Einnahmen um jeweils 1% unterstellt worden. Dies bedeutet, dass im Jahr 2021 mit einem Aufkommen von 6,8 Mrd. Euro bei der Erbschaftsteuer zu rechnen ist.

Bei den Einnahmen der Gemeinden wird die Entwicklung vor allem von der konjunkturreagiblen Gewerbesteuer bestimmt; sie machte 2016 immerhin fast 76 ½ % der Gemeindesteuern aus. Wie bei der Körperschaftsteuer führen die Urteile des EuGH (2009) und des BFH (2014) auch bei der Gewerbesteuer dazu, dass negative Aktiengewinne nach § 40a KAGG und § 8b Absatz 3 KStG („STeKO“-Rechtsprechung) bei der Veranlagung zu Erstattungen führen; allerdings wird auch hier wie bei der Körperschaftsteuer der Erstattungsbetrag wohl erst in diesem Jahr und nicht – wie vom Arbeitskreis

„Steuerschätzungen“ vermutet – schon im Jahr 2016 anfallen (DIW 2017). Der überwiegende Teil davon (2,3 Mrd. Euro) dürfte – wie bei der Körperschaftsteuer – ins Jahr 2017 fallen. Deshalb wird alles in allem mit einem Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen um 3,7% gerechnet; dies bedeutet ein Kassenaufkommen von 48,2 Mrd. Euro nach gut 50 Mrd. Euro im Jahre 2016. Für die verbleibenden Jahre des Prognosezeitraums wird angenommen, dass das Aufkommen vor Steuerrechtsänderungen etwa im Tempo der Unternehmensgewinne zunehmen dürfte. Da sich die hohen Erstattungen im Rahmen der STEKO-Urteile im Jahr 2018 nicht wiederholen, kommt es bei der Gewerbesteuer in der Kasse zu einem deutlichen Sprung nach oben (9,1%). In den Jahren danach expandieren dann die Kasseneinnahmen nur wenig schwächer als das rechnerische Aufkommen. Bei den Grundsteuern wird für die Prognoseperiode ein leichtes Wachstum erwartet (etwa 1,6% pro Jahr). Dagegen dürfte sich das Aufkommen der übrigen Gemeindesteuern – wie bereits in den Vorjahren – weiterhin recht dynamisch entwickeln (jeweils 5%). Alles in allem bedeutet dies, dass die Steuereinnahmen der Gemeinden in diesem Jahr aufgrund der Sonderentwicklung bei der Gewerbesteuer kassenmäßig um 2,4% geringer ausfallen werden (63,7 Mrd. Euro). Bei der hier prognostizierten Entwicklung dürfte das Aufkommen der Gemeindesteuern am Ende der Schätzperiode 74,7 Mrd. Euro erreichen.

Die hier vorgelegte IMK-Steuerschätzung bestätigt mittelfristig für die Steuereinnahmen insgesamt im Wesentlichen das Ergebnis des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom November 2016. In diesem Jahr allerdings ist mit spürbaren Mindereinnah-

Tabelle 3

### Vergleich der IMK-Steuerschätzung mit dem Ergebnis des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ November 2016

	2017		2018		2019		2020		2021	
	AK Nov. 2016	IMK 2017	AK Nov. 2016	IMK 2017	AK Nov. 2016	IMK 2017	AK Nov. 2016	IMK 2017	AK Nov. 2016	IMK 2017
Bund	305,6	299,4	313,2	305,3	326,1	320,4	337,6	331,9	349,2	343,4
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	4,9	3,6	2,5	2,0	4,1	5,0	3,5	3,6	3,4	3,5
Länder	288,3	290,8	299,2	302,8	309,0	310,6	320,5	322,0	332,4	333,9
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,6	0,7	3,8	4,1	3,3	2,6	3,7	3,7	3,7	3,7
Gemeinden	101,2	100,0	103,0	107,0	106,5	110,4	110,3	114,4	114,4	118,6
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	7,4	1,2	1,8	6,9	3,4	3,2	3,6	3,6	3,7	3,7
EU	29,4	29,4	36,4	36,3	37,5	37,3	38,3	38,1	39,6	39,3
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	1,8	0,5	23,7	23,4	2,9	2,8	2,2	2,1	3,3	3,2
Kassenmäßige Steuereinnahmen										
insgesamt	724,5	719,7	751,8	751,4	779,0	778,8	806,7	806,4	835,5	835,2
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	4,2	2,0	3,8	4,4	3,6	3,7	3,6	3,5	3,6	3,6
Volkswirtschaftliche Steuerquote	22,4	22,3	22,5	22,5	22,7	22,6	22,8	22,6	22,9	22,7

Abweichungen in den Summen durch Runden.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Prognosen des IMK.





men von 4,8 Mrd. Euro zu rechnen. Dies ergibt sich insbesondere, weil in der Schätzung des Arbeitskreises vom November 2016 noch keine Entlastungen bei der Lohn- und Einkommensteuer berücksichtigt wurden. Im Jahr 2018 wird indes erwartet, dass die Mindereinnahmen geringer werden (-0,4 Mrd. Euro). Hierbei spielt die Entwicklung der rechtsbedingten Erstattungsbeträge bei der Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer eine erhebliche Rolle. Sie fallen in diesem Jahr besonders hoch aus, aber verlieren im nächsten Jahr erheblich an Bedeutung. Dies hat zur Folge, dass die prognostizierten Mindereinnahmen im Vergleich zur November-Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ deutlich – auf 0,4 Mrd. Euro – zurückgehen dürften. In den verbleibenden drei Prognosejahren werden die Mindereinnahmen mit jeweils 0,3 Mrd. Euro nahezu unverändert bleiben.

Auch bei der Aufteilung der Steuern auf die Gebietskörperschaften ist ein Teil der Unterschiede zwischen der aktuellen IMK-Steuerschätzung und den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ auf zwischenzeitlich eingetretene Rechtsänderungen zurückzuführen. Um Länder und Gemeinden bei der Bewältigung der Versorgung und Integration von Flüchtlingen zu unterstützen, wurde die Verteilung der Umsatzsteuer im Finanzausgleichsgesetz am 1. Dezember 2016 ein weiteres Mal zu Gunsten der Länder und zu Lasten des Bundes geändert. Dadurch fällt der absolute Anteil des Bundes trotz höherer Steuereinnahmen insgesamt im Jahr 2016 niedriger aus als vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ prognostiziert. Dieser Niveaueffekt setzt sich in den Folgejahren fort, wenngleich die Verschiebung zu Lasten des Bundes teilweise wieder zurückgenommen wird. Im Jahr 2021 dürften die Steuereinnahmen des Bundes 343,4 Mrd. Euro erreichen und damit um 5,8 Mrd. Euro unter dem zuletzt vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ prognostizierten Wert liegen. Die Länder steigern ihre Steuereinnahmen bis 2021 auf 333,9 Mrd. Euro, die Gemeinden dürften am Ende des Projektionszeitraums 118,6 Mrd. Euro einnehmen und die Steuereinnahmen der EU erhöhen sich auf 39,3 Mrd. Euro (Tabelle 3).

## KRÄFTIGE STEUERSENKUNGEN - GERECHT UND FINANZIERBAR?

Wie auch schon 2013 spielt die Steuerpolitik im Vorfeld der Bundestagswahl wieder eine wichtige Rolle. Anders als vor vier Jahren stehen in der aktuellen steuerpolitischen Debatte nicht Steuererhöhungen, sondern Steuersenkungen im Mittelpunkt. Seit der letzten Bundestagswahl hat sich die Lage der öffentlichen Haushalte deutlich verbessert. Verzeichnete der Gesamtstaat im Jahr 2013 noch ein Defi-

zit von 5,4 Mrd. Euro und der Bund ein Defizit von 8,1 Mrd. Euro<sup>2</sup>; so wurde im vergangenen Jahr ein gesamtstaatlicher Überschuss von nahezu 24 Mrd. Euro ausgewiesen – trotz Mehrausgaben zur Versorgung und Integration von Flüchtlingen in zweistelliger Milliardenhöhe.

Dabei verzeichneten alle staatlichen Teilsektoren<sup>3</sup> deutliche Überschüsse. Die Steuern sind zuletzt schneller gestiegen als das Bruttoinlandsprodukt, so dass die Steuerquote in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im vergangenen Jahr mit 23,3% den höchsten Wert seit 1991 erreichte. Vor diesem Hintergrund werden Forderungen nach deutlichen Steuerentlastungen laut. Bundesfinanzminister Schäuble hat bereits Steuersenkungen im Umfang von 15 Mrd. Euro in Aussicht gestellt (BMF 2017a) und angedeutet, dass dies über eine Anpassung des Tarifs bei der Einkommensteuer erfolgen kann, wobei der sogenannte Mittelstandsbauch abgeflacht wird und der Spitzensteuersatz erst bei einem höheren zu versteuernden Einkommen greift. Allerdings müssen die Pläne noch konkretisiert werden. Den Solidaritätszuschlag möchte der Bundesfinanzminister ab 2020 abbauen. Die FDP setzt sich für eine noch frühere Abschaffung des Solidaritätszuschlags ein. Wenngleich die Parteien noch keine detaillierten Steuerkonzepte vorgelegt haben, darf man davon ausgehen, dass sich die steuerpolitische Diskussion im Bundestagswahlkampf weiterhin vor allem auf folgende vier Punkte fokussieren dürfte:

- Steuersenkungen, Ausgabenerhöhungen oder Schuldentilgung?
- Abbau des sogenannten Mittelstandsbauchs als Maßnahme zur Entlastung unterer und mittlerer Einkommen
- Maßnahmen zur Entlastung von Familien
- Abschaffung des Solidaritätszuschlags

Im aktuellen IMK Report werden diese Fragen aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet. Es wird untersucht, wer von den gegenwärtig diskutierten Steuerentlastungsmaßnahmen profitieren würde und wie dies aus verteilungspolitischer Sicht zu bewerten ist. Zudem werden Aufkommenswirkungen verschiedener Maßnahmen und ihre Rückwirkungen auf die Konjunktur in unterschiedlichen Szenarien untersucht.

2 Zum damaligen Datenstand war der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo dank der Überschüsse der Sozialversicherung und der Gemeinden leicht positiv, Bund und Länder wiesen aber erhebliche Defizite aus.

3 Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung.

## Aktuelle Steuersenkungsvorschläge aus verteilungspolitischer Sicht

In der aktuellen Debatte betonen die Befürworter von Einkommensteuersenkungen, dass sie alle Steuerzahler und insbesondere die Bezieher von unteren und mittleren Einkommen entlasten wollen. Die Diskussion über Entlastungen bei der Einkommensteuer ist nicht ohne einen Blick auf frühere Einkommensteuerreformen und ihre Wirkung zu führen. Verglichen mit dem Einkommensteuerrecht 1991 wurden die meisten Steuerzahler, insbesondere Familien mit Kindern, unter Berücksichtigung der Preissteigerung im Ergebnis entlastet (Rietzler et al. 2014). Dieser Befund aus dem Jahr 2014 gilt auch heute. Bis 2018 wird die viel diskutierte „kalte Progression“ gegenüber dem Jahr 2015 durch die schrittweise jährliche Anpassung des Einkommensteuertarifs und des Grundfreibetrags ausgeschaltet.

Allerdings waren die Entlastungen sehr ungleich verteilt. In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich der Beitrag unterschiedlicher Einkommensschichten zur Finanzierung der Staatsausgaben sehr deutlich zu Gunsten hoher und höchster Einkommen verschoben. So zeigt eine Analyse der Wirkung der Steuerrechtsänderungen von 1998 bis 2015 nach Einkommensgruppen, die auf der Grundlage von Mikrodaten vorgenommen wurde, dass die relative Entlastung bei der Einkommensbesteuerung in der Tendenz mit dem Einkommen steigt (Bach et al. 2016). So wurde die untere Hälfte bei den direkten Steuern nur um weniger als 1% des Bruttoeinkommens entlastet, während das oberste Zehntel (Dezil) um 3,5% entlastet wurde. Das reichste Hundertstel zahlte 2015 reformbedingt sogar 5,3% des Bruttoeinkommens weniger an direkten Steuern. Die reichsten Haushalte profitierten vor allem von der drastischen Senkung des Spitzensteuersatzes von 53% im Jahr 1998 auf heute 42% (bzw. 45% mit Reichensteuer).

Noch größer wird die Diskrepanz zwischen der Wirkung der Steuerreformen am unteren und am oberen Ende der Einkommensverteilung, wenn man neben den direkten auch die indirekten Steuern betrachtet. Während es bei der Einkommensbesteuerung seit Ende der 1990er Jahre umfangreiche Entlastungen gegeben hat, wurden auf der anderen Seite indirekte Steuern, insbesondere Steuern auf Energie und die Mehrwertsteuer, deutlich erhöht. Da die unteren Einkommensgruppen kaum Einkommensteuer zahlen, war auch der Umfang ihrer Entlastung bei den direkten Steuern gering. Gleichzeitig ist bei ihnen der Anteil der Konsumausgaben, die indirekten Steuern unterliegen, hoch. Das hat dazu geführt, dass die unteren sieben Dezile 2015 mit Steuern insgesamt stärker belastet wurden als noch 1998 (Abbildung 1). Während das unterste Zehntel um 5,4% des Bruttoeinkommens mehrbelastet wird, ergab sich für das oberste Zehntel eine Entlastung um 2,3% des Bruttoeinkommens. Für das reichste Hundertstel und das reichste Tausendstel ergaben sich sogar Entlastungen um über 4% des Bruttoeinkommens.

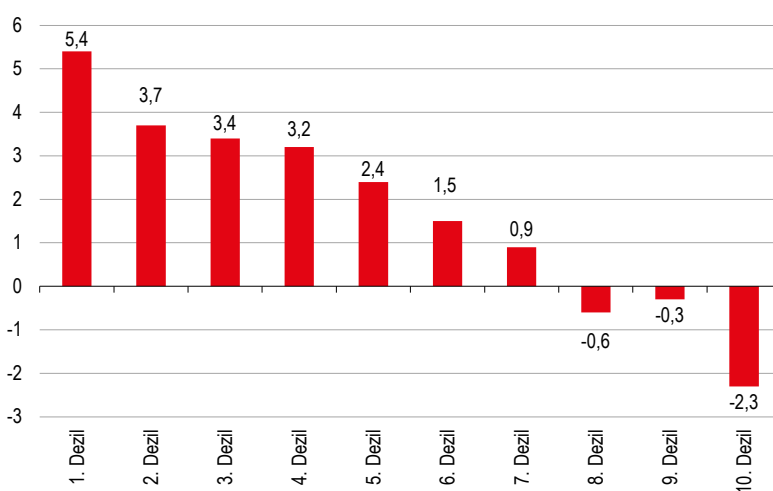
Aus verteilungspolitischer Sicht sind Forderungen nach Entlastungen für Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen vor diesem Hintergrund also durchaus verständlich. Für zusätzliche Entlastungen am oberen Ende liefern die Daten hingegen keine Argumente.

Im Folgenden sollen daher beispielhaft einige der diskutierten Entlastungsmaßnahmen für ausgewählte Haushaltskonstellationen hinsichtlich ihrer Verteilungswirkung untersucht werden. Der Vorschlag der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU (MIT 2016) kombiniert mehrere Maßnahmen und soll daher exemplarisch untersucht werden, wobei die Analyse für die Gesamtwirkung der Maßnahmen sowie auch für jede einzelne Maßnahme vorgenommen wird. Zusätzlich werden die Entlastungswirkungen einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags, die sowohl von der Union als auch von der FDP angestrebt wird, betrachtet.

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.

Abbildung 1

Veränderung der Steuerbelastung verschiedener Einkommensgruppen 2015 gg. 1998 in % des Bruttoeinkommens



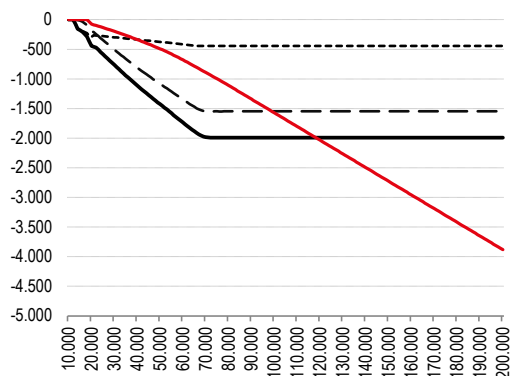
Durchschnitt: 0,1%; Top 1%: -4,8%; Top 0,1%: -4,1%; Unterste 5%: +6,5%

Quelle: Bach et al. (2016), S. 67. Darstellung nach Einkommensgruppen: 1. Dezil: ärmstes Zehntel, 10. Dezil: reichstes Zehntel.

**Entlastungswirkungen verschiedener Maßnahmen für ausgewählte Haushaltstypen in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen**

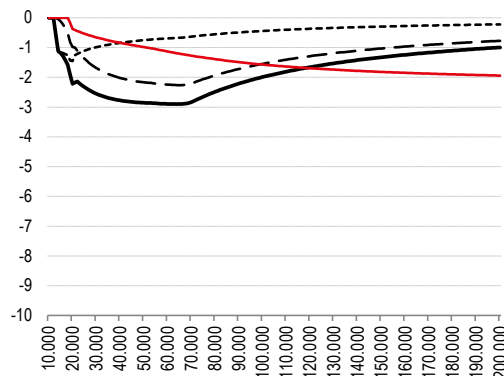
2a) Alleinstehende Person

Absolute Entlastung in Euro



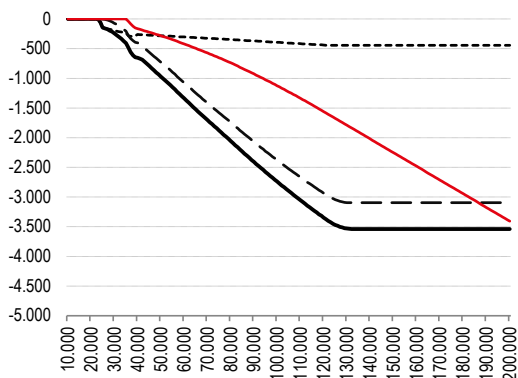
2b) Alleinstehende Person

Relative Entlastung (% des Bruttoeinkommens)



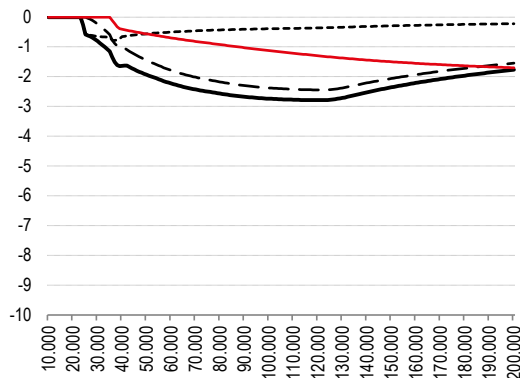
2c) Ehepaar ohne Kinder

Absolute Entlastung in Euro



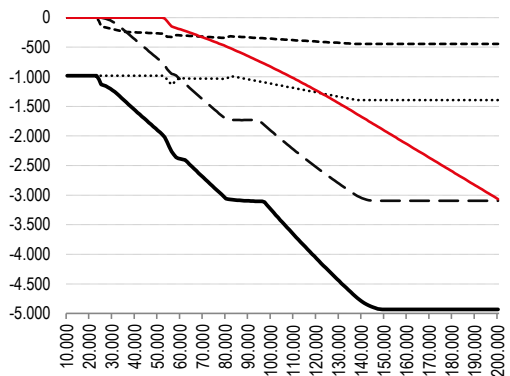
2d) Ehepaar ohne Kinder

Relative Entlastung (% des Bruttoeinkommens)



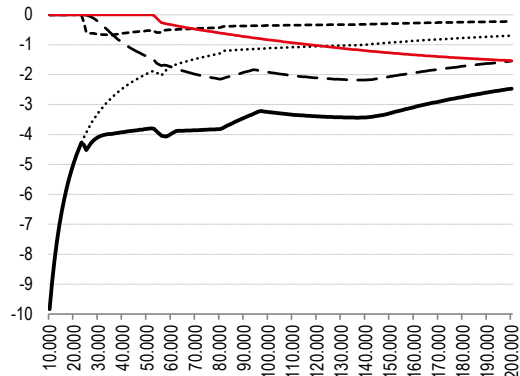
2e) Ehepaar mit zwei Kindern

Absolute Entlastung in Euro



2f) Ehepaar mit zwei Kindern

Relative Entlastung (% des Bruttoeinkommens)



MIT: Stufen 1-3       MIT: Stufe 1  
 Abschaffung des Solidaritätszuschlags

MIT: Stufe 2       MIT: Stufe 3

Quellen: MIT (2016); Berechnungen des IMK.

Die Entlastungswirkungen jeder einzelnen dieser Stufen sowie ihrer Kombination und – gesondert – einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags werden nun für den Fall einer alleinstehenden Person, eines kinderlosen Ehepaars und eines Ehepaars mit zwei Kindern in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen analysiert. Dabei wird als Vergleichsmaßstab das Steuerrecht des Jahres 2018 einschließlich der dann gültigen pauschalen Abzüge zugrunde gelegt.<sup>4</sup>

**Abbildung 2** zeigt in der linken Spalte jeweils die absolute Entlastung in Euro für alle drei Haushaltskonstellationen und relativ zum Bruttoeinkommen in der rechten Spalte. Es zeigt sich, dass die Maßnahmen der Stufe 1 und der Stufe 3 die Bezieherniedriger Einkommen stärker entlasten als die Tarifänderung der Stufe 2 für sich genommen. Die Verdopplung des Arbeitnehmerpauschbetrags wirkt für Einkommensbezieher mit entsprechend geringen Werbungskosten wie eine Anhebung des Grundfreibetrags. Die Tarifänderung führt zwar zu einer

Verringerung der Progressionswirkung in der ersten Progressionszone, die resultierende Entlastung aus diesem Effekt ist aber vergleichsweise gering. Die tarifliche Entlastung relativ zum Bruttoeinkommen erreicht bei einer alleinstehenden Person ihr Maximum bei einem Bruttoeinkommen von rund 66.000 Euro, also einem Bruttoeinkommen, das oberhalb von 80% aller Vollzeiteinkommen liegt (**Infobox 1**). Auch im Falle der Ehepaare und Familien würden durch die Tarifreform insbesondere die besser verdienenden Haushalte stark entlastet. Die Maßnahmen der Stufe drei haben bei niedrigen Einkommen den höchsten relativen Entlastungseffekt, da die Erhöhung des Kindergeldes auch Haushalte entlastet, die aufgrund ihres niedrigen Einkommens keine Einkommensteuer zahlen.

Bei einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags würde die Entlastung absolut wie relativ mit dem Einkommen steigen. Da für die Berechnung des Solidaritätszuschlags das zu versteuernde Einkommen auch dann unter Abzug der Kinderfreibeträge zugrunde gelegt wird, wenn die Familien nur Kindergeld beziehen, zahlen Familien mit einem Einkommen und zwei Kindern bis zu einem Bruttoeinkommen von gut 52.000 Euro im Jahr 2018 überhaupt keinen Solidaritätszuschlag. Folglich werden sie bei einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags auch nicht entlastet. Für Alleinstehende fällt der Solidaritätszuschlag im kommenden Jahr erst ab einem Einkommen etwas über 18.000 Euro an. Eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags würde also Haushalte umso mehr entlasten, je höher ihr Einkommen ist, und somit die Ungleichheit in der Verteilung der verfügbaren Einkommen verstärken.

<sup>4</sup> Das Konzept der MIT wurde auf der Basis des Steuerrechts von 2016 durchgerechnet. Dort heißt es „Das Ende der zweiten Progressionszone wird von einem Einkommen von 53.666 Euro (wo bisher der Spitzensteuersatz mit 42% liegt) auf 60.000 Euro verschoben.“ Im Jahr 2018 liegt diese Grenze bereits bei 54.949 Euro. Für die Analyse besteht nun die Wahl zwischen der Beibehaltung des Werts 60.000 Euro oder einer Anhebung im gleichen Umfang wie der Wert im geltenden Recht von 2016 bis 2018 angehoben worden ist. Letzteres entspräche dann 61.436 Euro. In der aktuellen Untersuchung wurde der Betrag von 60.000 Euro beibehalten. Bei 61.436 Euro würde die Entlastung am oberen Ende geringfügig höher ausfallen. Für das Ergebnis der Analyse ist dies nicht von Belang. Die Kindergelderhöhung wurde mit 41 Euro angesetzt.

Infobox 1

## Einkommensteuerbelastung durchschnittlich Verdienender

In den Medien wird regelmäßig beklagt, dass auch Personen mit durchschnittlichem Einkommen den Spitzensteuersatz zahlen (Greive und Hildebrand 2017). Dabei wird nicht immer klar zwischen dem Bruttoeinkommen und dem zu versteuernden Einkommen einerseits, sowie zwischen dem Grenz- und dem Durchschnittssteuersatz andererseits unterschieden. Diese Infobox soll hier etwas Licht ins Dunkel bringen, indem die relevanten Größen für durchschnittliche Einkommen für das Steuerrecht von 2017 für zwei Konzepte des Durchschnittsverdienstes und drei ausgewählte Haushaltskonstellationen ausgewiesen werden.

Zuerst muss nun ein sinnvoller Durchschnittsverdienst ermittelt werden. In den Volkswirtschaftlichen

Gesamtrechnungen ergibt sich als durchschnittlicher Bruttolohn je Arbeitnehmer für 2016 ein Jahreswert von 33.259 Euro. Da dieser vom Minijob bis zur Vollzeitbeschäftigung Bruttolöhne bei sehr unterschiedlichen Arbeitszeiten enthält, werden hier Mittelwerte für Vollzeitverdienste zugrunde gelegt, und zwar zum einen der Median und zum anderen der Durchschnitt.

Da der aktuelle von Destatis veröffentlichte Wert für den Median aus der Verdienststrukturerhebung von 2014 stammt (damals 38.914 Euro), wurde er mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der Bruttolöhne je Arbeitnehmer<sup>1</sup> fortgeschrieben. Der von Destatis veröffentlichte Durchschnittswert für 2016 (48.939 Euro) wurde für 2017 auch entsprechend fortgeschrieben. Für 2017 ergeben sich dann



<sup>1</sup> Aus den VGR, 2017 und 2018 Prognose des IMK.



Werte von 41.742 Euro (Median)<sup>2</sup> und 49.915 Euro (Durchschnitt). Die Differenz zwischen beiden Werten mag gering erscheinen; wer jedoch einen Bruttovollzeitverdienst in Höhe des arithmetischen Mittels bezieht, liegt fast schon im oberen Drittel der Verdienstverteilung.

Maßgeblich für die Besteuerung ist das zu versteuernde Einkommen (ZVE), das in dieser Beispielrechnung durch die Berücksichtigung pauschaler Abzüge (Vorsorgepauschale, Arbeitnehmerfreibetrag, Sonderausgabenpauschbetrag) ermittelt wird. Für einzelne Steuerzahler kann das ZVE noch deutlich nach unten abweichen, beispielsweise, wenn erhöhte Werbungskosten nachgewiesen werden. Wie sich zeigt, liegt das ZVE deutlich unter dem Bruttoeinkommen. Auf dieses Einkommen wird dann der Tarif angewendet.

Eine alleinstehende Person, die im Jahr 2017 in einer Vollzeitbeschäftigung das Medianeinkommen verdient, muss 17% ihres Bruttoeinkommens für die Einkommensteuer plus Solidaritätszuschlag aufbringen (**Tabelle 4**). Der Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer (ohne Solidaritätszuschlag), also der

Steuersatz, der auf einen zusätzlichen Euro beim ZVE angewendet würde, liegt dann bei 32,8%, also noch knapp 10 Prozentpunkte unter dem Spitzensteuersatz.

Muss eine durchschnittlich verdienende Person noch einen Ehepartner und Kinder versorgen, so verringert sich beim gegebenen Medianeinkommen auch die Steuerlast erheblich. Das Ehepaar mit nur einem Einkommen wird dann nur noch mit 8,8% des Bruttoeinkommens durch die Einkommensteuer und den Solidaritätszuschlag belastet; der Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer liegt bei 25,3%. Bei Familien mit Kindern wird eine sogenannte Günstigerprüfung zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag vorgenommen. Für ein Ehepaar mit zwei Kindern und einem Medianeinkommen ist die Auszahlung des Kindergeldes die günstigere Lösung. Die Steuer ohne Kinderfreibetrag abzüglich Kindergeld ist niedriger als die Steuer bei Geltendmachung des Kinderfreibetrags. Daher ist in der Tabelle bei der Familie dasselbe ZVE ausgewiesen wie beim Ehepaar ohne Kinder. Da das Kindergeld den Freibetrag übersteigt, ist die Steuerbelastung negativ. Die durchschnittliche Belastung des Bruttoeinkommens ist negativ; der Grenzsteuersatz liegt bei 11,8%. Da für die Ermittlung des Solidaritätszuschlags das ZVE mit Kinderfreibetrag verwendet wird, zahlen Familien mit zwei Kindern weder beim Medianeinkommen noch beim Durchschnittseinkommen den Solidaritätszuschlag. Seine Abschaffung würde Familien mit geringen bis mittleren Einkommen daher auch nicht entlasten.

Tabelle 4

#### Aktuelle Einkommensteuerbelastung eines Durchschnittsverdieners (Vollzeit)

Beträge in Euro

	Alleinstehend, ohne Kinder		Ehepaar, ohne Kinder		Ehepaar 2 Kinder	
	Median <sup>1</sup>	Durchschnitt <sup>2</sup>	Median <sup>1</sup>	Durchschnitt <sup>2</sup>	Median <sup>1</sup>	Durchschnitt <sup>2</sup>
Jahresbruttoverdienst (2017)	41.742	49.915	41.742	49.915	41.742	49.915
Status Quo (2018):						
Zu versteuerndes Einkommen (ZVE) <sup>3</sup>	34.034	40.901	33.998	40.865	34.102	40.989
Einkommensteuer <sup>4</sup>	6.716	9.089	3.474	5.272	-1.108	696
Solidaritätszuschlag	369	500	191	290	0	0
Summe Steuern	7.085	9.589	3.665	5.562	-1.108	696
Steuern in % des Bruttoeinkommens	17,0	19,2	8,8	11,1	-2,7	1,4
Gesamte Steuern in % des ZVE	20,8	23,4	10,8	13,6	-3,2	1,7
Grenzsteuersatz der Einkommensteuer, relativ zum ZVE (%)	32,8	35,8	25,3	26,8	11,8	15,6

1 Wert aus der Verdienststrukturerhebung 2014 (Tabelle 2.3.4.) mit dem Zuwachs der Bruttolöhne je Beschäftigten (VGR, IMK Prognose) fortgeschrieben.

2 Durchschnitt 2016 (Destatis, ohne Land- und Forstwirtschaft, Fischerei) mit dem Zuwachs der Bruttolöhne je Beschäftigten (VGR, IMK Prognose) fortgeschrieben.

3 Beim Ehepaar mit zwei Kindern: ZVE ohne Kinderfreibetrag, weil das Kindergeld günstiger ist.

4 Beim Ehepaar mit zwei Kindern: Steuer abz. Kindergeld.

## Steuersenkungen und Konjunkturrisiken: Fiskalische Belastungen für Bund, Länder und Gemeinden

Wie am Beispiel des MIT-Steuerkonzepts und der Abschaffung des Solidaritätszuschlages demonstriert, eignen sich viele der aktuell diskutierten Vorschläge zur Senkung der Einkommensteuer auf breiter Front nicht für eine gezielte Korrektur der in den vergangenen Jahrzehnten trendmäßig deutlich gestiegenen Disparität in der Einkommensverteilung. Immerhin aber lässt sich damit – je nach Ausgestaltung – eine spürbare steuerliche Entlastung über weite Einkommensbereiche erreichen. Es stellt sich allerdings die Frage nach den fiskalischen Kosten einer solchen Entlastungspolitik. Welche Steuerausfälle wären bei der Umsetzung massiver Steuersenkungen zu erwarten und wie würden sie sich konkret auf die Haushalte der Gebietskörperschaften verteilen? Nur bei Kenntnis dieser Wirkungen kann abgeschätzt werden, ob angesichts der Restriktionen durch den europäischen Fiskalpakt und die deutsche Schuldenbremse Steuererhöhungen an anderer Stelle oder Kürzungen auf der Ausgabenseite notwendig werden. Solche möglicherweise erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen könnten dann erhebliche Einbußen hinsichtlich anderer finanzpolitischer Zielsetzungen, etwa 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 Konjunkturbedingungen beruht, für deren Fortdauer es aber keine Garantie gibt. Insofern stellt sich auch die Frage der Finanzierbarkeit kräftiger Steuersenkungen für den Fall einer sich eintrübenden Konjunktur.

Im Folgenden geht es um die potenziellen Auswirkungen des MIT-Konzeptes, das als eines der wenigen Konzepte bereits in konkreter Form vorliegt. Im Jahr 2018 soll in der ersten Stufe die Verdopplung des Arbeitnehmerpauschbetrags von 1.000 Euro auf 2.000 Euro erfolgen. Diese Maßnahme ist mit 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 eine fiskalische Belastung von 40,7 Mrd. Euro.

In **Tabelle 5** findet sich eine genauere Abschätzung der zu erwartenden Effekte. Grundsätzlich sind die Angaben der MIT zur Aufkommenswirkung plausibel, sie wurde lediglich hinsichtlich der genauen zeitlichen Verteilung auf die Haushaltsjahre 2018 bis 2021 konkretisiert und an die bis 2018 zu be-

rücksichtigenden Rechtsänderungen angepasst (**Tabelle 5**). 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 Gemeinden mit etwa 6 Mrd. Euro belastet werden. Die Abschaffung des Solidaritätszuschlages würde im Jahr 2021 gemäß **Tabelle 1a** mit 20 Mrd. Euro zu Buche schlagen und damit den Bund – allerdings zunächst auch nur diesen allein – noch ein wenig stärker als der MIT-Vorschlag belasten.

Welche zusätzlichen Belastungen kämen auf die öffentlichen Haushalte zu, wenn die Konjunktur sich schwächer als in dem der IMK-Steuerschätzung zugrunde liegenden relativ optimistischen Szenario entwickeln würde? Hierzu wurde in einem konjunkturellen Risikoszenario angenommen, dass das Wachstum in den Jahren 2018 bis 2020 spürbar schwächer ausfällt (0,9 statt 1,8% 2018; 0,5 statt 1,7% 2019 und 1,3% statt 1,7% 2020). Diese spürbare, aber auch nicht übermäßig starke Abschwächung, wurde auf der Grundlage der IMK-Steuerschätzung umgesetzt, 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 sich eine leichte konjunkturbedingte Mindereinnahme der MIT-Steuerausfälle ergibt, 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.

Um die konkrete Bedeutung der möglicherweise drohenden Steuerausfälle auch auf die Ebene der Bundesländer und ihrer Gemeinden 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 Län-

### Abschätzung der finanziellen Auswirkungen des MIT-Steuerkonzepts vom 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-Tarifreform 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).

derfinanzausgleich (LFA) und den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) berechnet bzw. überschlägig geschätzt.<sup>5</sup> Für das Szenario Konjunkturabschwächung wurde die Verteilung der Mindereinnahmen auf Basis der Steuerverteilung für das Jahr 2016 geschätzt. Beim KFA wurden die Umverteilungsquoten von Hesse (2014) genutzt. Beim MIT-Szenario sind die Verteilung der Steuern und der KFA nach geltendem Recht vorgenommen worden. In beiden Szenarien wurde die Umverteilung im LFA (inkl. allgemeiner Bundesergänzungszuweisungen) auf Basis der vorläufigen Abrechnung des LFA für das Jahr 2016 berechnet.

In **Tabelle 6a und 6b** sind die fiskalischen Wirkungen für das MIT-Konzept bzw. das kombinierte Szenario für die Haushalte der einzelnen Bundesländer und ihrer Gemeinden nach LFA und 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 123,6 % ihrer Ausgaben für Sachinvestitionen im Jahr 2015 (bei Hinzurechnung der Mindereinnahmen der Gemeindeebene der Stadtstaaten). Bei den Gemeindehaushalten fällt eine Belastung von gut 9,2 Mrd. Euro an. Dies entspräche 3,9 % der bereinigten Ausgaben und 35,5 % der Sachinvestitionen der Gemeinden des Jahres 2015 (Berechnung der Quoten jeweils ohne Stadtstaaten). Kommt die angenommene Konjunkturabschwächung hinzu, steigt die Belastung der Bundesländer um 68 % auf 24,2 Mrd. Euro, während sich diejenige der Gemeinden auf 18,3 Mrd. Euro verdoppelt. Für Länder mit vielen finanzschwachen Gemeinden wie dem Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen (NRW) und Hessen könnte dies zu erheblichen Verwerfungen führen und die eingeleiteten Maßnahmen zur Unterstützung der finanzschwachen Gemeinden stark konterkarieren. In NRW beispielsweise würde die zusätzliche Belastung der Gemeinden von 4 Mrd. Euro genau dem strukturellen Defizit vor Beginn des aktuellen Unterstützungspaketes („Stärkungspakt Stadtfinanzen“) entsprechen (Junkernheinrich et al. 2011) und damit eigentlich das gesamte angestrebte Konsolidierungsvolumen wieder verspielen.

## Risiken von Steuersenkungen unter der Schuldenbremse

Die Debatte um Steuersenkungen wird nicht zuletzt durch die relativ gute Lage der öffentlichen Haushalte – insbesondere des Bundeshaushalts – angefacht. Wie in Paetz et al. (2016) gezeigt, ist die günstige finanzielle Lage im Bundeshaushalt allerdings weit-

### Mindereinnahmen durch das MIT-Steuerkonzept für Bund, Länder und Gemeinden nach LFA<sup>1</sup> inkl. BEZ<sup>2</sup> und KFA<sup>3</sup>

	Mindereinnahmen in Mio. Euro				Mindereinnahmen 2021 in % der	
	2018	2019	2020	2021	Bereinigten Ausgaben 2015	Sachinvestitionen 2015
<b>Bund</b>	<b>-3.003,0</b>	<b>-11.811,2</b>	<b>-18.322,1</b>	<b>-18.785,0</b>	<b>-5,5</b>	<b>-205,6</b>
Länderhaushalte						
NW	-446,4	-1.755,8	-2.755,2	-2.812,4	-4,0	-178,9
BY	-346,1	-1.361,2	-2.136,1	-2.180,4	-4,2	-122,8
BW	-255,6	-1.005,3	-1.577,6	-1.610,3	-3,4	-84,3
NI	-223,1	-877,5	-1.377,0	-1.405,6	-4,6	-223,5
HE	-146,1	-574,5	-901,5	-920,2	-3,5	-112,1
SN	-120,4	-473,7	-743,3	-758,7	-4,3	-73,0
RP	-106,4	-418,6	-656,8	-670,5	-3,9	-164,4
ST	-63,6	-250,0	-392,3	-400,4	-3,7	-119,1
SH	-77,8	-305,9	-480,0	-490,0	-4,3	-142,0
TH	-62,2	-244,8	-384,1	-392,1	-4,1	-130,7
BB	-72,8	-286,5	-449,6	-458,9	-4,0	-166,3
MV	-49,1	-193,0	-302,8	-309,1	-4,0	-80,5
SL	-28,1	-110,4	-173,3	-176,9	-4,2	-209,3
BE	-178,0	-700,3	-1.098,9	-1.121,7	-5,2*	-201,5*
HH	-71,8	-282,5	-443,3	-452,5	-4,0*	-53,2*
HB	-32,2	-126,8	-198,9	-203,1	-4,3*	-109,9*
<b>Insgesamt</b>	<b>-2.279,8</b>	<b>-8.966,6</b>	<b>-14.070,5</b>	<b>-14.362,7</b>	<b>-4,1</b>	<b>-123,6</b>
Gemeindehaushalte						
NW	-332,2	-1.306,5	-2.050,2	-2.092,8	-3,5	-51,6
BY	-237,8	-935,1	-1.467,4	-1.497,8	-4,0	-21,4
BW	-230,0	-904,5	-1.419,3	-1.448,8	-4,2	-31,1
NI	-124,5	-489,5	-768,2	-784,1	-3,7	-36,7
HE	-132,7	-522,0	-819,2	-836,2	-4,3	-51,3
SN	-63,7	-250,4	-393,0	-401,2	-3,5	-35,4
RP	-71,3	-280,5	-440,2	-449,3	-4,2	-44,0
ST	-38,5	-151,2	-237,3	-242,2	-3,9	-50,1
SH	-47,4	-186,5	-292,6	-298,7	-3,8	-35,1
TH	-35,7	-140,5	-220,5	-225,1	-4,3	-38,9
BB	-39,1	-154,0	-241,6	-246,6	-3,4	-37,5
MV	-25,0	-98,4	-154,3	-157,5	-3,6	-52,9
SL	-16,2	-63,5	-99,7	-101,7	-4,1	-45,5
BE	-33,9	-133,5	-209,5	-213,8	-	-
HH	-31,6	-124,2	-195,0	-199,0	-	-
HB	-7,7	-30,4	-47,7	-48,7	-	-
<b>Insgesamt</b>	<b>-1.467,2</b>	<b>-5.770,7</b>	<b>-9.055,6</b>	<b>-9.243,6</b>	<b>-3,9**</b>	<b>-35,5**</b>

Ohne makroökonomische Rückwirkungen.

1 Länderfinanzausgleich

2 Bundesergänzungszuweisungen

3 Kommunalen Finanzausgleich

\* Berechnung inklusive Mindereinnahme der Gemeindeebene.

\*\* ohne Stadtstaaten.

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

5 Da die Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen noch nicht verabschiedet wurde, wird für den gesamten Simulationszeitraum – wie auch bei der IMK-Steuerschätzung – das geltende Recht angewendet.

gehend unerwartet guten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und positiven Sondereffekten zu verdanken. Hätte sich die Konjunktur nach dem Jahr 2009 nicht so rasch und stark vom Einbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise erholt, wäre das Instrument der Schuldenbremse nicht zu dem vermeintlichen Erfolgsmodell geworden, als das es heute gerne gepriesen wird. Es liegt daher nahe, zu untersuchen, wie sich die Bundesfinanzen im Finanzplanungszeitraum bis 2021 unter der Schuldenbrem-



se entwickeln würden, wenn das MIT-Konzept unter gegebenen konjunkturellen Rahmenbedingungen verwirklicht würde und, was passieren würde, wenn zusätzlich die angesprochene Konjunkturschwäche von 2018 bis 2020 eintreten würde.

Analog zur Vorgehensweise in Paetz et al. (2016) wird zur Beantwortung dieser Frage eine multiplikatorgestützte Simulationsrechnung<sup>6</sup> (Abbildung 3) vorgenommen, aus der deutlich wird, wie sich wesentliche finanzpolitische und makroökonomische Größen unter der Schuldenbremse je nach Szenario entwickeln würden. Dabei werden die institutionellen Gegebenheiten der Schuldenbremse des Bundes möglichst realitätsnah abgebildet.

Als Grundlage für die Simulation nehmen wir die gesamtwirtschaftlichen Annahmen und Ergebnisse der IMK-Steuerschätzung und kombinieren sie mit der Kabinettsvorlage der Eckwerte für die mittelfristige Finanzplanung der Bundesregierung (BMF 2017b). Da die gesamtwirtschaftliche Projektion des IMK spürbar über den von der Bundesregierung bisher getroffenen Annahmen liegt, ließe sich die Politik der „schwarzen Null“ – die bisherige Ausgabenplanung vorausgesetzt – im Referenzszenario auch bis ins Jahr 2021 fortführen (Abbildung 3g). Auch hinsichtlich des strukturellen Defizits ist unter den genannten Bedingungen von erheblichen Sicherheitsabständen zum Grenzwert von 0,35% des BIP auszugehen. Zwar liegt das reale BIP-Wachstum bis 2021 spürbar über dem von der Bundesregierung in der Herbstprojektion unterstellten (+1,1%); jedoch dürfte aufgrund der Endogenität der Potenzialberechnungen ein erheblicher Teil der Erhöhung (+0,6%) nicht als konjunkturell, sondern vielmehr als strukturell verbucht werden, was wir für die Simulation daher unterstellt haben.

Von besonderem Interesse ist die Frage, was passiert, wenn in dieser günstigen Ausgangskonstellation, das MIT-Steuersenkungskonzept umgesetzt würde. Dazu werden zwei Szenarien betrachtet: ein Szenario, in dem das MIT-Konzept bei gegebener Konjunkturentwicklung realisiert wird, und ein Szenario, indem die Umsetzung des MIT-Konzepts von einer Konjunkturabschwächung begleitet wird. Die Steuersenkungen allein führen zu Einnahmeeinbrüchen, die den Finanzierungssaldo verringern. Kombiniert mit einer Konjunkturabschwächung ergeben sich zusätzliche Einnahmeausfälle und Mehrausgaben, die den Finanzierungssaldo weiter verringern. Unter der Schuldenbremse ist eine Ausweitung des Defizits aber nur insoweit zulässig, als die Konjunkturbereinigung einen entsprechenden Konjunkturabsturz durch eine wachsende negative Produktionslücke signalisiert und durch eine entsprechend

<sup>6</sup> Der Fiskalmultiplikator gibt den BIP-Effekt einer diskretionären fiskalischen Maßnahme wieder und stellt somit eine Kausalbeziehung zwischen diesen beiden Größen dar. Ein positiver (negativer) Multiplikator von 1 bedeutet, dass die Maßnahme (z. B. eine Ausgabenerhöhung oder Steuersenkung) von 1% des BIP, das BIP um 1% erhöht (senkt).

### Mindereinnahmen durch das MIT-Steuerkonzept und schwächere Konjunktur für Bund, Länder und Gemeinden nach LFA<sup>1</sup> inkl. BEZ<sup>2</sup> und KFA<sup>3</sup>

	Mindereinnahmen in Mio. Euro				Mindereinnahmen 2021 in % der	
	2018	2019	2020	2021	Bereinigten Ausgaben 2015	Sachinvestitionen 2015
<b>Bund</b>	<b>-6.353,9</b>	<b>-20.155,7</b>	<b>-29.399,3</b>	<b>-30.676,8</b>	<b>-9,0</b>	<b>-335,7</b>
<b>Länderhaushalte</b>						
NW	-1.042,2	-3.186,0	-4.611,5	-4.787,7	-6,7	-304,5
BY	-782,5	-2.407,8	-3.493,5	-3.625,0	-6,9	-204,2
BW	-600,7	-1.834,0	-2.653,3	-2.755,0	-5,9	-144,2
NI	-510,3	-1.566,6	-2.270,9	-2.356,9	-7,8	-374,8
HE	-330,6	-1.017,1	-1.475,6	-1.531,2	-5,8	-186,5
SN	-270,9	-834,5	-1.211,3	-1.256,8	-7,1	-121,0
RP	-247,1	-756,2	-1.095,0	-1.136,8	-6,6	-278,7
ST	-150,8	-459,6	-664,5	-690,1	-6,4	-205,2
SH	-177,9	-546,1	-791,6	-821,6	-7,2	-238,1
TH	-141,0	-433,6	-629,0	-652,7	-6,9	-217,7
BB	-158,2	-490,9	-714,5	-740,9	-6,5	-268,5
MV	-113,3	-347,2	-503,0	-522,1	-6,8	-135,9
SL	-65,6	-200,4	-290,1	-301,2	-7,1	-356,4
BE	-406,3	-1.247,7	-1.809,1	-1.877,5	-9,0*	-352,8*
HH	-163,9	-503,3	-729,8	-757,4	-7,3*	-96,9*
HB	-73,5	-225,9	-327,5	-339,9	-6,9*	-194,3*
<b>Insgesamt</b>	<b>-5.234,7</b>	<b>-16.057,0</b>	<b>-23.270,1</b>	<b>-24.152,7</b>	<b>-6,9</b>	<b>-209,6</b>
<b>Gemeindehaushalte</b>						
NW	-1.071,1	-3.027,3	-3.970,3	-4.040,7	-6,8	-99,7
BY	-859,9	-2.381,0	-3.056,6	-3.101,0	-8,2	-44,3
BW	-761,8	-2.141,0	-2.787,5	-2.832,6	-8,3	-60,9
NI	-421,2	-1.180,4	-1.536,4	-1.562,3	-7,4	-73,1
HE	-453,2	-1.268,6	-1.651,2	-1.679,7	-8,6	-103,1
SN	-197,6	-564,6	-755,9	-773,6	-6,8	-68,3
RP	-229,0	-648,0	-851,6	-867,1	-8,0	-84,9
ST	-108,1	-314,0	-424,2	-433,7	-7,0	-89,6
SH	-158,5	-445,3	-581,5	-591,7	-7,5	-69,6
TH	-107,8	-309,5	-416,5	-426,5	-8,1	-73,8
BB	-132,0	-371,9	-492,5	-503,7	-7,0	-76,6
MV	-74,1	-213,4	-286,5	-292,9	-6,7	-98,4
SL	-50,1	-142,6	-188,6	-192,2	-7,8	-85,9
BE	-133,7	-364,2	-456,8	-461,1	-	-
HH	-124,4	-339,0	-425,2	-429,2	-	-
HB	-30,4	-82,9	-104,0	-105,0	-	-
<b>Insgesamt</b>	<b>-4.913,0</b>	<b>-13.793,9</b>	<b>-17.985,3</b>	<b>-18.293,0</b>	<b>-7,6**</b>	<b>-70,0**</b>

Ohne makroökonomische Rückwirkungen.

1 Länderfinanzausgleich

2 Bundesergänzungszuweisungen

3 Kommunalen Finanzausgleich

\* Berechnung inklusive Mindereinnahme der Gemeindeebene.

\*\* ohne Stadtstaaten.

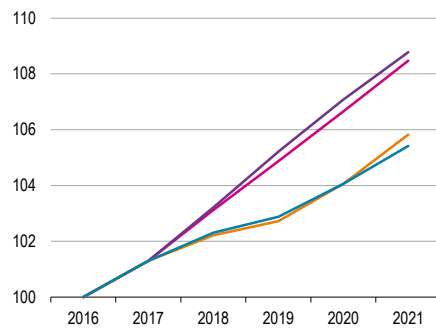
Quellen: Destatis; Hesse (2014); Berechnungen des IMK.

größere Konjunkturkomponente ermöglicht. Andernfalls würde das zulässige Defizit überschritten, und die Ausgaben müssten entsprechend gekürzt werden. Ausgabenkürzungen führen aber gemäß dem Multiplikator zu BIP-Minderungen, die wiederum zu Anpassungen bei der Konjunkturbereinigung und den zulässigen Defiziten führen.

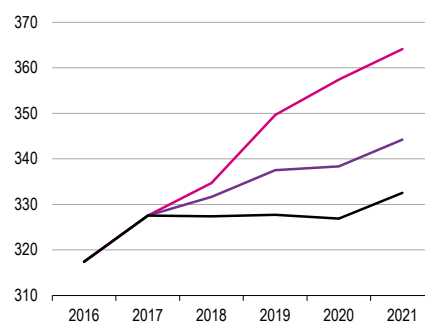
Für die Simulation ist eine nominale BIP-Elastizität der Einnahmen von 1,3 unterstellt worden. Aus den aktuellen Berechnungen zur Schuldenbremse

### Multiplikatorgestützte Simulation von Steuersenkungen für alternative Konjunkturszenarien und ihrer Auswirkungen auf den Bundeshaushalt<sup>1</sup>

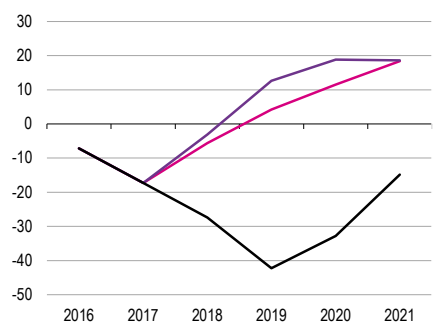
3a) Reales Bruttoinlandsprodukt



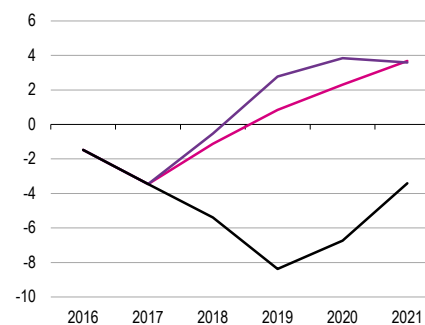
3b) Nominale Bundeseinnahmen



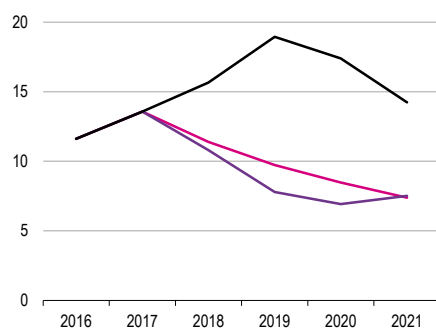
3c) Nominale Produktionslücke



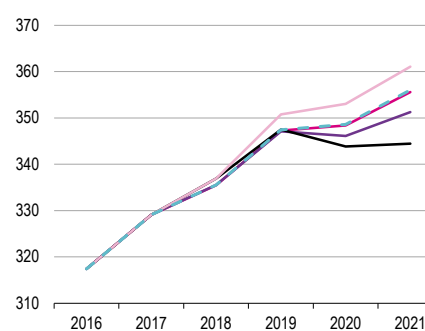
3d) Konjunkturkomponente



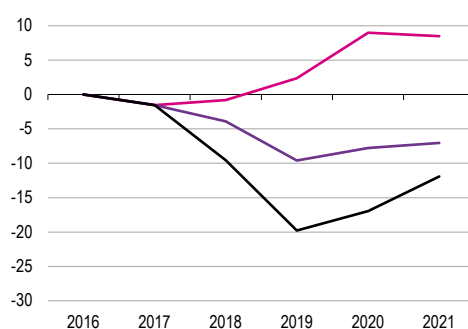
3e) Maximal zulässige Kreditaufnahme für den Bund



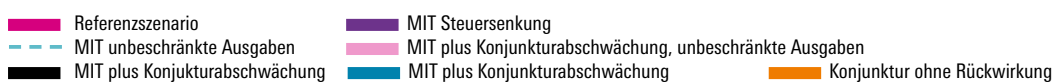
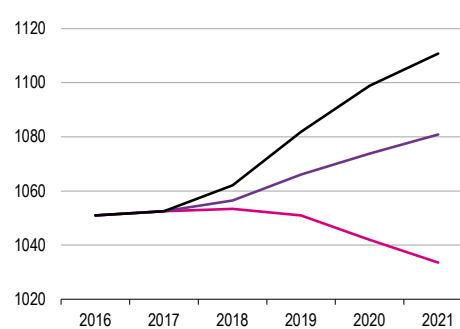
3f) Nominale Bundesausgaben



3g) Nominaler Finanzierungssaldo des Bundes



3h) Nominaler Schuldenstand des Bundes



<sup>1</sup> in Mrd. Euro, 2016-2021

Quelle: Simulationen des IMK.

lässt sich schließen, dass die Bundesregierung implizit eine Konjunkturereagibilität der Bundessteuereinnahmen von 1,36 unterstellt. Der von uns angenommene Wert von 1,3 ist zudem mit der zuvor vorgenommenen Abschätzung der Konjunkturereagibilität der Steuereinnahmen in **Tabelle 5** kompatibel. Für die Staatsausgaben berücksichtigen wir im Szenario mit Konjunkturabschwächung leichte Mehrausgaben gemäß der unterstellten geringfügigen Ausgabensensitivität des Bundes von -0,04.

Für die Konjunkturbereinigung verwenden wir nicht das komplexe Verfahren der EU-Kommission, dessen konkrete Anwendung durch die Bundesregierung immer noch nicht klar dokumentiert ist, sondern den von der Schweizer eidgenössischen Finanzverwaltung entwickelten und im Rahmen der Schweizer Schuldenbremse eingesetzten mHP-Filter (Bruchez 2003), der laut Berechnungen des RWI (2010) bezüglich seiner potenziellen Prozyklik sogar weniger anfällig als das Verfahren der EU-Kommission ist.<sup>7</sup>

Um die Produktionslücken in der IMK-Simulation mit denen der Bundesregierung vergleichen zu können, muss man auch eine mit dem Filterverfahren berechnete Produktionslücke der tatsächlichen Entwicklung berechnen. Bei Abweichungen des realen BIP von der tatsächlichen Entwicklung werden so die resultierenden Anpassungen der Produktionslücke ermittelt. Die berechnete Änderung der Produktionslücke wird dann zur ursprünglich von der Bundesregierung geschätzten Produktionslücke addiert. Der mHP-Filter wird in der Simulation, also lediglich für die Anpassung der Produktionslücke, nicht aber für die Berechnung einer komplett neuen Produktionslücke verwendet. Höhere Budgetdefizite führen zu höheren Schuldenständen und gemäß des jeweiligen jahresdurchschnittlichen Zinssatzes zu höheren Zinsausgaben und damit auch höheren Staatsausgaben, wobei zur Vereinfachung die tatsächlichen effektiven Zinssätze der jeweiligen Jahre als exogen angenommen worden sind.

Kommt es bei der Haushaltsaufstellung aufgrund von drohenden Überschreitungen der Schuldenbremse zu Ausgabenkürzungen, so führen diese wiederum zu negativen BIP-Wirkungen im Ausmaß des unterstellten Multiplikators. Für den Ausgabenmultiplikator wird grundsätzlich der Wert 1 angenommen, für die Steuersenkungen der Wert 0,5. Diese Werte stehen im Einklang mit der neueren empirischen Literatur zum Fiskalmultiplikator (Gechert 2015). Um zu berücksichtigen, dass die Steuersenkungen und eventuelle Ausgabenkürzungen nicht nur den Bund betreffen, wird unterstellt, dass Länder und Gemeinden zusammen jeweils im Ausmaß der Bundesmaßnahmen ebenfalls Kürzun-

gen vornehmen. Angesichts der Tatsache, dass der Bund jeweils nur knapp zur Hälfte an den Steuersenkungen und Aufkommenswirkungen der negativen Konjunktur beteiligt ist, erscheint dies angemessen. Gleichzeitig stellt dies eine vorsichtige Annahme dar, denn es ist davon auszugehen, dass die Länder und Gemeinden aufgrund ihrer im Durchschnitt tendenziell spürbar angespannteren Finanzlage deutlich weniger Spielräume als der Bund zur Verfügung haben, um positive Effekte durch Steuersenkungen zuzulassen bzw. negative Effekte infolge von Kürzungspolitik zu verhindern.

In den **Abbildungen 3a bis 3h** sind die Ergebnisse der Simulationsrechnungen dargestellt. Im reinen Steuersenkungsszenario kommt es zunächst gemäß den in **Tabelle 5** unterstellten Steuerausfällen zu einer spürbaren Verringerung der Einnahmen (**Abbildung 3b**), die aufgrund des angenommenen erheblichen Sicherheitsabstandes zu den Vorgaben der Schuldenbremse zu einer entsprechenden Verschlechterung des Budgetsaldos (**Abbildung 3g**) führt. Dies geht gemäß dem unterstellten Multiplikator mit einer leichten Erhöhung des realen BIP um maximal knapp einen halben Prozentpunkt im Jahr 2020 einher (**Abbildung 3a**). Aufgrund der – zumindest im Übergang – im Rahmen der Schuldenbremse korrekt diagnostizierten Verbesserung der Konjunktur (Erhöhung der Produktionslücke mit entsprechender Erhöhung der Konjunkturkomponente, **Abbildung 3c und 3d**), ergibt sich gegenüber dem Referenzszenario eine Minderung der maximalen Nettokreditaufnahme (**Abbildung 3e**). Ab dem Jahr 2019 kommt es daher in Kombination mit dem höheren Schuldenstand (**Abbildung 3h**) und entsprechenden Mehrausgaben bei den Zinsen zu einem Greifen der Schuldenbremse. Die Bundesausgaben müssen gegenüber den unbeschränkten Ausgaben (inklusive Zinsen) zunächst minimal, bis zum Jahr 2021 dann aber spürbar um insgesamt knapp 5 Mrd. Euro oder gut 1,3% gekürzt werden. Der entsprechend negative fiskalische Impuls führt gemäß dem Ausgabenmultiplikator zu einem dem expansiven Impuls der Steuersenkung entgegengesetzten Effekt, der den insgesamt noch positiven Effekt bis zum Jahr 2021 jedoch bereits wieder dämpft (per Saldo +0,3%). Trotz der im Rahmen der IMK-Steuerschätzung optimistischen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen würde das MIT-Steuerkonzept also spätestens im Jahr 2020 auf Bundesebene zu einem Greifen der Schuldenbremse mit spürbaren Konsolidierungserfordernissen führen. Spätestens ab dem Jahr 2019 könnte auch nicht mehr von einer Politik der „Schwarzen Null“ gesprochen werden, da das Finanzierungsdefizit auf knapp 10 Mrd. Euro ansteigt und – trotz einsetzender Kürzungen – bis 2021 auf einem Niveau von über 7 Mrd. Euro verharrt. Bis zum Jahr 2021 stiege die Schuldenlast des Bundes um knapp 50 Mrd. Euro im Vergleich zum Referenzszenario (**Abbildung 3h**).

Käme es wie im zweiten Szenario unterstellt zu einer spürbaren Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (**Abbildung 3a**),

<sup>7</sup> In Truger und Will (2012) wurde eine ähnliche prospektive Simulation auch mit Hilfe einer Variante des Konjunkturbereinigungsverfahrens der EU-Kommission durchgeführt. Die Ergebnisse bezüglich der Endogenität der Potenzialberechnungen sind durchaus vergleichbar, so dass unsere Vereinfachung mit dem mHP-Filter als gerechtfertigt erscheint.

wäre gemäß der unterstellten Einnahmenelastizität mit weiteren kräftigen Steuerausfällen, zunächst verbunden mit einer entsprechenden Verschlechterung des Finanzierungssaldos, zu rechnen (**Abbildungen 3b und 3g**). Dies ist bis zum Jahr 2018 noch nicht problematisch, weil das gesunkene BIP zu einer betragsmäßigen Vergrößerung der Produktionslücke führt (**Abbildung 3c**), so dass die durch die Schuldenbremse vorgegebene maximale Nettokreditaufnahme nicht überschritten wird (**Abbildung 3e**). Die größere Produktionslücke führt wiederum zu einer höheren Konjunkturkomponente (**Abbildung 3d**), also einer größeren konjunkturbedingten Verschuldungsmöglichkeit. Aber schon im Jahr 2019 ist dieser Effekt aufgrund der unvollkommenen prozyklischen Methode der Konjunkturbereinigung nicht mehr stark genug, um die konjunkturbedingten Einnahmefälle, die höheren konjunkturbedingten Ausgaben und die steigende Zinsbelastung aufgrund des steigenden Schuldenstandes aufzufangen (**Abbildung 3f**). Eigentlich müssten die Ausgaben sich gemäß der Linie der unbeschränkten Ausgaben entwickeln, die die Ausgaben im Referenzszenario zuzüglich der nicht gekürzten konjunkturbedingten Ausgaben und der zusätzlich zu leistenden Zinsen darstellt. Die Schuldenbremse greift nun aber und begrenzt die Ausgaben auf ein darunterliegendes Niveau. Selbst falls die Ausgaben konjunkturbedingt noch oberhalb der Ausgaben im Referenzszenario lägen, werden Kürzungen bei den ursprünglichen Ausgaben nötig, wenn man realistischer Weise davon ausgeht, dass die Zinsverpflichtungen und konjunkturbedingten Mehrausgaben (zumeist Zuschüsse an die Sozialversicherung) prioritär geleistet würden. Würden letztere nicht geleistet, käme es zu entsprechend negativen Rückwirkungen auf die Haushalte der Sozialversicherung, die dann zu restriktiven Maßnahmen gezwungen wären. Zur Einhaltung der Schuldenbremse müssen die Ausgaben dann im Zeitverlauf im Verhältnis zu den unbeschränkten Werten immer weiter gekürzt werden. Vom Jahr 2020 an liegen sie sehr deutlich unter den Werten im Referenzszenario. Insgesamt würde dies im Bundeshaushalt aufgrund des Greifens der Schuldenbremse in der Simulation bis zum Jahr 2021 Ausgabenkürzungen im Umfang von knapp 17 Mrd. Euro erfordern. Unter konjunkturrell ungünstigen Umständen müssten die Bundesausgaben unter der Schuldenbremse damit im Jahr 2021 um knapp 4,6% unter dem unbeschränkten Wert liegen. Die Kürzungen führen durch die Multiplikatorwirkung zu weiteren BIP-Rückgängen und Einnahmefällen. Der Wirtschaft würde dies nicht gut bekommen. Zusätzlich zur ohnehin unterstellten Konjunkturabschwächung würde sich das BIP durch die schuldenbremsenbedingten Kürzungen trotz der für sich genommen expansiven Effekte der Steuersenkungen um weitere 0,4 % verringern.

Dass dies so ist, liegt an der angesprochenen Prozyklik im Rahmen der Konjunkturbereinigung: Obwohl das reale BIP sich bis zum Jahr 2021 immer weiter vom Referenzszenario entfernt, sich die kon-

junktuelle Lage also verschlechtert, signalisiert die errechnete Produktionslücke von 2020 an eine spürbare konjunktuelle Erholung, und die Konjunkturkomponente, also das konjunkturbedingt zulässige höhere Defizit, geht bis 2021 kräftig zurück. Obwohl die Schuldenbremse greift, liegt der Finanzierungssaldo des Bundeshaushaltes im Szenario mit bis zu -19,5 Mrd. Euro weit unterhalb des Referenzszenarios und des reinen Steuersenkungsszenarios mit entsprechenden Effekten für den Schuldenstand: Er läge bei über 1.100 Mrd. Euro und damit fast 80 Mrd. Euro oberhalb des Referenzszenarios.

## FAZIT: ANDERE FINANZPOLITISCHE PRIORITÄTENSETZUNG ERFORDERLICH

Die vorgenommene kritische Analyse aktueller Pläne zu einer breit angelegten steuerlichen Entlastung kommt insgesamt zu einem ernüchternden Fazit. Für eine spürbare Verringerung der trendmäßig gestiegenen Disparität in der Einkommensverteilung sind sie kaum geeignet – dazu entlasten sie zu stark auch im mittleren und gehobenen Einkommensbereich. Die angestrebte breite Entlastung wäre zudem fiskalisch teuer erkaufte und würde die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden 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 erst recht, wenn es im Finanzplanungszeitraum bis 2021 zu einer spürbaren Konjunkturabschwächung mit entsprechenden 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 verteilungspolitisch und fiskalisch problematisch, sondern zusätzlich noch als makroökonomisch destabilisierend.

Eine andere finanzpolitische Prioritätensetzung müsste dagegen aus verteilungspolitischer Sicht versuchen, einkommensschwache Haushalte einkommen- oder ausgabenseitig gezielt zu entlasten und spiegelbildlich die Top-Einkommensbezieher stärker zur Besteuerung heranzuziehen. Das im oberen Einkommensbereich erzielbare Mehraufkommen müsste gleichzeitig zur Verhinderung größerer Einnahmefälle im Falle breiter gestreuter Steuerentlastungen eingesetzt werden. Die deutsche Finanz- und Wirtschaftspolitik ist mit einer vorsichtigen Steuer(entlastungs)politik der kleinen Schritte in den letzten zehn Jahren sehr gut gefahren. Sie sollte die Stabilität der öffentlichen Haushalte und dadurch wieder gewonnene Handlungsfähigkeit des Staates in politisch schwierigen Zeiten nicht leichtfertig verspielen.

## LITERATUR

Alle IMK-Publikationen finden Sie auch online unter:

[http://www.boeckler.de/imk\\_2733.htm](http://www.boeckler.de/imk_2733.htm)

**Bach, S. / Beznoska, M. / Steiner, V. (2016):** Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems. DIW Politikberatung Kompakt 114, September, Berlin.

**BMF (2016):** Ergebnisse der Steuer-schätzung vom 2.-4. November 2016. In: Monatsbericht des BMF, November.

**BMF (2017a):** „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.

**BMF (2017b):** Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2018 und zum Finanzplan 2017 bis 2021, März. [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/03/2017-03-15-eckwertebeschluss-kabinetttvorlage.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/03/2017-03-15-eckwertebeschluss-kabinetttvorlage.pdf?__blob=publicationFile&v=2); aufgerufen am 28.4.2017.

**Bruchez, P.-A. (2003):** A Modification of the HP Filter. Aiming at Reducing the End-Point Bias. Swiss Federal Finance Administration Working Paper ÖT/2003/3.

**Deutscher Bundestag (2016):** Empfehlung und Bericht des Finanzausschusses, Bundestagsdrucksache Nr. 18/10506 vom 30.11.2016.

**Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Berlin (2017):** Steuereinnahmen nehmen vor allem dieses Jahr nur verhalten zu, Pressemeldung des DIW Berlin vom 15.3.2017, Berlin.

**Gechert, S. (2015):** What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis. In: Oxford Economic Papers, Oxford University Press, Bd. 67, H. 3, S. 553-580.

**Greive, M. / Hildebrand, J. (2017):** Der Traum von der großen Entlastung. In: Handelsblatt, Ausgabe vom 18.4.2017, S. 9.

**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.

**Junkernheinrich, M. / Lenk, T. / Boettcher, F. / Hesse, M. / Holler, B. / Micosatt, G. (2011):** Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen. FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH.

**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](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. / Teichmann, D. / Truger, A. (2014):** Abbau der kalten Progression: nüchterne Analyse geboten. In: Wirtschaftsdienst, Bd. 94, H. 12, S. 864-871.

**Rietzler, K. / Scholz, B. / Teichmann, D. / Truger, A. (2016):** IMK Steuerschätzung. Stabile Einnahmenentwicklung - Erbschaftsteuerreform nur Flickwerk. IMK Report Nr. 114, Mai.

**RWI (2010):** Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Endbericht Juni 2010, Projektnummer: fe 6/09.

**Truger, A. / Will, H. (2012):** Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse. IMK Working Paper Nr. 88.

# Abgeschlossen am 26. April 2017

## IMPRESSUM

### Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf  
Telefon (02 11) 77 78-312, Telefax (02 11) 77 78-26 6

imk-report@boeckler.de  
<http://www.imk-boeckler.de>

Redaktionsleitung: Dr. Katja Rietzler  
Pressekontakt: Rainer Jung, (02 11) 77 78-15 0

ISSN 1861-3683

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