



DIW Berlin

Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung

Stellungnahme des DIW Berlin zum

Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2004

**Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags
am 08.10.03**

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Viktor Steiner
DIW Berlin
Abteilung Staat

Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin

Tel.: 030-89789 269
Email: vsteiner@diw.de
URL: <http://www.diw.de>

Berlin, 30.09.2003

Grundsätzliche Einschätzung

Das DIW Berlin hat sich für das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform auf 2004 aus konjunkturpolitischen Gründen ausgesprochen.¹ Dadurch wird ein positiver, wenn auch bescheidener Beitrag zur Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung erwartet. Dies allerdings nur für den Fall, dass die aus dem Vorziehen resultierenden Steuerausfälle nicht zeitgleich und vollständig durch Kürzungen bei den Staatsausgaben oder den Subventionen ausgeglichen werden. Anderenfalls sind durch das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform keine positiven konjunkturellen Effekte zu erwarten, negative Effekte auf die konjunkturelle Entwicklung können nicht ausgeschlossen werden. Werden die Steuerausfälle nicht über Ausgaben- oder Subventionskürzungen ausgeglichen, wird das Budgetdefizit im Jahr 2004 in nahezu gleichem Umfang zunehmen und deutlich über 3% liegen. Der positive Effekt des Vorziehens der dritten Stufe der Steuerreform bei gleichzeitiger Erhöhung des Budgetdefizits auf die konjunkturelle Entwicklung dürfte wesentlich davon abhängen, dass diese kurzfristige Maßnahme für Investoren und Konsumenten glaubhaft mit einer finanzpolitische Konsolidierungsstrategie zur sukzessiven Rückführung der konsumptiven Staatsausgaben und zum Subventionsabbau integriert wird. Die Glaubwürdigkeit dieser Strategie setzt voraus, dass jetzt verbindliche Entscheidungen mit konkreten zeitlichen Vorgaben dazu getroffen werden. Neben einem konsequenten Subventionsabbau betrifft dies vor allem auch die Rückführung der Sozialausgaben. Bei einer kurzfristigen Erhöhung des Budgetdefizits ohne eine mittelfristig angelegte substantielle Kürzung bei den konsumptiven Staatsausgaben und den Subventionen könnten auch die vom DIW Berlin berechneten geringen positiven konjunkturellen Effekte des Vorziehens der Steuerreform verfehlt werden. Dies ist dann zu erwarten, wenn die Konsumenten und Investoren bei Ausbleiben einer glaubwürdigen mittelfristigen Strategie zur Konsolidierung der Staatsfinanzen zukünftige Steuererhöhungen erwarten und ihre Konsum- und Investitionspläne bereits jetzt entsprechend anpassen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf trägt dieser grundsätzlichen Einschätzung der Erfolgsaussichten des Vorziehens der dritten Stufe der Steuerreform und der Notwendigkeit einer mittelfristigen ausgabenseitigen Konsolidierung der öffentlichen Finanzen zum Teil Rechnung. Wie die Ausgestaltung der Subventionskürzungen nach ökonomischen Kriterien zu bewerten ist, soll hier nicht beurteilt werden.² Im Folgenden nehmen wir zu den Auswirkungen des Vorziehens der 3. Stufe der Steuerreform auf Konjunktur und Staatsfinanzen Stellung.

¹ DIW Berlin: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2003/2004. DIW Wochenbericht Nr. 27-28/2003, sowie Klaus F. Zimmermann: Die Steuerreform kreditfinanziert vorziehen. Wirtschaftsdienst 2003 (8), S. 495 ff.

² Vgl. dazu DIW Berlin, Wohnungsbau und Eigentumsbildung - Für eine einfachere und effizientere Wohneigentumsförderung (Bearb. B. Bartholmai), DIW Wochenbericht Nr. 22/2002; DIW Berlin, Entfernungspauschale: Kürzung gerechtfertigt (Bearb. S. Bach), DIW Wochenbericht Nr. 40/2003.

Vorziehen der 3. Stufe der Steuerreform

Simulationsrechnungen des DIW Berlin haben ergeben, dass ein Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform das Steueraufkommen im Jahre 2004 um insgesamt 16,3 Mrd. Euro vermindern würde; davon entfallen 0,8 Mrd. Euro auf den Solidaritätszuschlag.³ Berechnet wurden die Abweichungen gegenüber den zu erwartenden Aufkommens- und Verteilungswirkungen, die sich nach dem geltenden Recht - unter Einbeziehung der zweiten Stufe der Steuerreform - im Jahre 2004 ergeben. Der im Gesetzesentwurf ausgewiesene Betrag von 21,8 Mrd. Euro bezieht sich hingegen auf den kombinierten Effekt der 2. und 3. Stufe der Steuerreform. Der vom Bundesfinanzministerium berechnete Betrag für die dritte Stufe weicht mit 15,6 Mrd. Euro etwas von unseren Berechnungen ab. Dies ergibt sich aus unterschiedlichen Annahmen über die Fortschreibung der zu versteuernden Einkommen. Auf die unten ausgewiesenen Verteilungsrechnungen und die konjunkturellen Effekte wirkt sich diese Abweichung nur geringfügig aus.

Entlastet werden vor allem die Steuerpflichtigen mit höheren Einkommen: Auf die Steuerpflichtigen mit Einkünften bis 50 000 Euro - das sind 81 % der Steuerpflichtigen - entfallen lediglich 32 % des Entlastungsvolumens. Auch in Relation zum verfügbaren Einkommen (nach Steuern und Sozialabgaben) steigt die Entlastungswirkung mit zunehmendem Einkommen. Die Massierung der Entlastungen im oberen Einkommensbereich entsteht durch die Progression des Steuertarifs und die deutliche Senkung des Spitzensteuersatzes von 47 % auf 42 %. Dagegen machen sich die Anhebung des Grundfreibetrags um 238 Euro und die Senkung der Eingangssteuersätze im unteren und mittleren Einkommensbereich nur geringfügig bemerkbar.

Die gesamtwirtschaftlichen Effekte des Vorziehens der dritten Stufe der Steuerreform auf 2004 wurden mit Hilfe des ökonometrischen Konjunkturmodells des DIW Berlin ermittelt. Von der erwarteten Steuerentlastung im Gesamtumfang von 16,3 Mrd. Euro entfallen annahmegemäß 12 Mrd. Euro auf die Lohnsteuer und 4,3 Mrd. Euro auf die veranlagte Einkommensteuer. Infolge der Entlastung dürfte deshalb bereits im Jahre 2004 das Wirtschaftswachstum um 0,3 Prozentpunkte höher ausfallen, insgesamt also 1,6 % anstatt der prognostizierten 1,3 % betragen. Wachstumseffekte ergeben sich im Modell auch für das Folgejahr ausgewiesen. Der größte Einfluss geht dabei von der deutlich besseren Entwicklung des privaten Verbrauchs aus. Aber auch die privaten Investitionen werden angeregt. Im Jahre

³ Vgl. dazu DIW Berlin: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2003/2004, a.a.O. Die Berechnungen wurden mit dem Einkommensteuer-Simulationsmodell des DIW Berlin durchgeführt. Dieses Modell bildet auf der Grundlage von fortgeschriebenen Veranlagungsdaten der Einkommensteuerstatistik das jeweils geltende Einkommensteuerrecht in einem detaillierten Simulationsprogramm realitätsnah ab. Die Fortschreibung der Datengrundlage erfolgte anhand der gesamtwirtschaftlichen Prognose des DIW Berlin für 2004. Das Modell simuliert das Steueraufkommen, das sich nach Abschluss der Veranlagung für das Kalenderjahr 2004 ergibt; es könnte daher sein, dass ein geringerer Teil der Entlastung erst in den nächsten Jahren bei den Steuerpflichtigen ankommt - soweit die Vorauszahlungen der Selbständigen oder der Bezieher von hohen Kapitaleinkommen nicht ausreichend angepasst werden.

2004 steigt infolge des Vorziehens der Steuerreform die Sparquote der privaten Haushalte deutlich, normalisiert sich anschließend aber wieder. Die privaten Haushalte reagieren mit ihren Konsumausgaben somit eher langsam auf die Einkommenserhöhungen. Im Modell wird ein Teil der konjunkturanregenden Wirkungen in das Jahr 2005 verschoben. Das öffentliche Defizit erhöht sich im Jahre 2004 fast im gesamten Umfang der Steuersenkung; die Defizitquote fällt um 0,7 Prozentpunkte höher aus. Die Selbstfinanzierungseffekte der Steuerreform treten erst in den Folgejahren auf. Im Jahre 2006 läge das Finanzierungsdefizit unter dem des Basisjahres.

In einer weiteren Simulation wurde auch mögliche Reaktionen der Gebietskörperschaften auf die reformbedingten Steuerausfälle berücksichtigt, die aufgrund der äußerst angespannten Finanzausstattung insbesondere bei den Kommunen in einer Reduzierung der öffentlichen Investitionen und des Staatsverbrauchs (Sachausgaben und Beschäftigung im öffentlichen Bereich) bestehen dürften. Dabei wurde unterstellt, dass die öffentlichen Investitionen und der Staatsverbrauch im Jahre 2004 um jeweils 1,6 Mrd. Euro niedriger ausfallen als in einer Situation ohne vorgezogene Steuerreform. Zur Gegenfinanzierung wurde in der Simulation auch eine schrittweise Senkung der Subventionen (Eigenheimzulage, Entfernungspauschale sowie Steuerfreiheit der Sonntags-, Feiertags- und Nachtzuschläge) um 1,6 Mrd. Euro im Jahre 2004 und in den beiden Folgejahren schrittweise um weitere 3,2 Mrd. Euro bzw. 4,8 Mrd. Euro unterstellt.

Geht die vorgezogene Steuerreform mit niedrigeren Ausgaben beim Staatsverbrauch und bei den öffentlichen Investitionen einher und beginnt der Subventionsabbau schon im Jahre 2004, dann bleibt kaum etwas übrig von den Wachstumswirkungen des Vorziehens der Steuerreform. In den Jahren 2004 und 2005 wäre das gesamtwirtschaftliche Wachstum nur noch um jeweils 0,1 Prozentpunkte höher. Letztlich sind die Entzugseffekte von geringeren Staatsausgaben und Subventionskürzungen fast genauso stark wie die anregenden Wirkungen vom Vorziehen der Steuerreform. Gegenüber einer Situation ohne vorgezogene Steuerreform fällt in dieser Simulation das öffentliche Defizit im Jahre 2004 um rund 12 Mrd. Euro - die Defizitquote um gut einen halben Prozentpunkt - höher aus. Nennenswerte Einsparungen werden erst ab dem Jahr 2006 erzielt.

Insgesamt weisen die Simulationsergebnisse darauf hin, dass die konjunkturellen Effekte des Vorziehens der 3. Stufe der Steuerreform wesentlich von der Form der Gegenfinanzierung abhängen. Will man kurzfristig positive Wirkungen durch das Vorziehen der 3. Stufe der Steuerreform erzielen, erscheint die Forderung nach einer vollständigen oder weitgehenden Gegenfinanzierung durch Kürzungen bei den Staatsausgaben oder Subventionen kontraproduktiv. Allerdings bleibt eine merkliche Kürzung insbesondere bei den Subventionen ein wichtiger Bestandteil ein glaubwürdigen mittelfristigen Strategie zur Konsolidierung der Staatsfinanzen.