

Steuerreform 1998/99: Kein Durchbruch bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Vor dem Hintergrund einer unübersehbaren Wachstumsschwäche forcierten die Bundesregierung und die Opposition eine umfassende Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Die Regierung verspricht sich von einem solchen Vorhaben eine durchgreifende Verbesserung der Standortbedingungen in Deutschland, eine Kräftigung der Investitionsneigung der Unternehmen, eine Verstärkung der Anreize zur Aufnahme bezahlter Erwerbsarbeit sowie Kostensenkungen durch eine Vereinfachung des Steuersystems. Damit soll — ähnlich wie in den USA Mitte der 80er Jahre beabsichtigt — ein Wachstumsschub ausgelöst werden, der steuerliche Mehreinnahmen zur Folge hätte und die finanziellen Risiken klein hielte. Die Opposition möchte vor allem die Binnennachfrage stärken und auf diese Weise die Arbeitslosigkeit bekämpfen.

Im Januar 1997 hat die von der Bundesregierung eingesetzte Steuerreform-Kommission eine — insbesondere im oberen Tarifbereich — drastische Senkung der Steuersätze bei der Einkommensteuer (Bruttoentlastung 70 Mrd. DM) vorgeschlagen¹. Zusammen mit der Reduzierung der Körperschaftsteuersätze würde dies eine Steuerentlastung von 82 Mrd. DM bedeuten, die den Mehreinnahmen aus der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (38 Mrd. DM) und aus Erhöhungen bei den Verbrauchsteuern oder der Umsatzsteuer (15 Mrd. DM) gegenüberstehen sollen; geplant ist damit eine Netto-Entlastung durch die Steuerreform — also ohne sonstige staatliche Aktivitäten zu berücksichtigen — von 30 Mrd. DM.

In diesem Bericht wird versucht, die Wachstums- und Beschäftigungseffekte der Steuerreform mit Hilfe eines ökonometrischen Modells zu quantifizieren. Dabei werden Finanzierungsalternativen und Risiken der Reform dargestellt, aus denen sich der mögliche Rahmen für Wachstum und Beschäftigung ergibt. Bei den Berechnungen wird einerseits davon ausgegangen, daß die öffentliche Hand die Netto-Entlastung im Umfang von 30 Mrd. DM voll über eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme finanziert. In einem weiteren Szenario wird unterstellt, daß die Regierung bei ihrer Linie bleibt, die Maastricht-Kriterien strikt zu erfüllen und damit die Steuerauffälle voll durch eine Senkung der Ausgaben ausgleicht.

Die Berechnungen zeigen, daß — wie in den USA Mitte der 80er Jahre — nur unter Inkaufnahme deutlich höherer öffentlicher Defizite ein positiver Wachstumsbeitrag zu erwarten ist. Am günstigsten schneidet eine Variante ab, bei der auch die Sozialversicherungsbeiträge gesenkt werden. Im Gegensatz zu den weithin bestehenden Erwartungen ist eine Steuerreform ohne zusätzliche Kreditaufnahme mit erheblichen Risiken für Wachstum und Beschäftigung behaftet.

¹ Vgl. Reform der Einkommensbesteuerung. Vorschläge der Steuerreform-Kommission vom 22. Januar 1997 (Petersberger Steuervorschläge).

Die Vorschläge zur Steuerreform sehen eine drastische Senkung der Einkommensteuersätze vor, die einen Steueranfall von fast 70 Mrd. DM nach sich ziehen würde. Im Gegenzug sollen auf breiter Front Steuervergünstigungen gestrichen werden, um dem generellen Ziel einer Vereinfachung des Steuerrechts näherzukommen.

Der Einkommensteuertarif soll in seinen Eckpunkten von 1998/99 an für Ledige — bei Verheirateten sind die entsprechenden Einkommensgrenzen zu verdoppeln — folgendermaßen aussehen (Tabelle 1 und Schaubild 1):

- Bei zu versteuernden Einkommen von 13 014 DM bis zu 18 035 DM gilt ein proportionaler Steuersatz von 15 vH (bisher linear-progressiv von 26 vH bis 26,9 vH);
- die Progressionszone reicht von 18 036 DM bis 90 017 DM und beginnt mit einem Grenzsteuersatz von

22,5 vH (bisheriger Grenzsteuersatz an dieser Stelle 26,9 vH), der linear-progressiv bis zum Höchststeuersatz von 39 vH steigt (bisher 53 vH);

- für zu versteuernde Einkommen, die über 90 017 DM (bisher 120 041 DM) hinausgehen, wird künftig ein Höchststeuersatz von 39 vH (bisher 53 vH) erhoben; für Einkünfte aus Gewerbebetrieb gilt — wie bisher — ein ermäßigter Satz. Er soll in Zukunft 35 vH betragen (bisher 47 vH).

Bei der Körperschaftsteuer ist vorgesehen, den Steuersatz für einbehaltene Gewinne auf 35 vH (bisher 45 vH) zu senken; für ausgeschüttete Gewinne ist ein Steuersatz von 25 vH (bisher 30 vH) geplant². Damit wird die von der Bun-

² Der ermäßigte Steuersatz soll bei der Körperschaftsteuer von bisher 42 vH auf 32 vH gesenkt werden.

Tabelle 1

Steuerreform 1999 und ihre finanziellen Auswirkungen im Vergleich zum Steuerrecht 1998
in Mill. DM

	Lohnsteuer	Gewinnsteuern	Insgesamt
Einkommensteuertarif	—30 100	—39 000	—69 100
Körperschaftsteuer		—9 800	—9 800
Kapitalertragsteuer		—500	—500
Zinsabschlag		—500	—500
Solidaritätszuschlag	—1 000	—1 000	—2 000
I. Bruttoentlastung	—31 100	—50 800	—81 900
in vH	38	62	100
II. Verbreiterung der Bemessungsgrundlage	12 350	25 658	38 008
in vH	32,5	67,5	100,0
dar.:			
Streichung der Steuerfreiheit für Zuschläge von Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit	1 650		
Verlängerung der Spekulationsfrist bei privaten Grundstücken		900	
Einführung eines Wertaufholungsgebots		3 750	
Streichung der Rückstellungen für drohende Verluste aus Dauerschuldverhältnissen		3 750	
Senkung der degr. Abschreibung für Gebäude des Betriebsvermögens um 5 vH-Punkte		3 225	
Senkung der lin. Abschreibung für Gebäude des Betriebsvermögens von 4 auf 3 vH		1 350	
Streichung der Sonderabschreibung und Ansparabschreibung für kleine u. mittlere Betriebe		750	
Einführung einer Entfernungspauschale von 0,40 DM bei mehr als 15 km	3 150		
Senkung des Arbeitnehmerpauschbetrages von 2 000 auf 1 300 DM	2 925		
Halbierung des Versorgungsfreibetrages von 6 000 auf 3 000 DM	825		
Einführung einer Abgeltungssteuer auf Zinsen aus Kapitallebensversicherungen	751	1 725	
Halbierung des Sparerfreibetrages von 6 000 auf 3 000 DM	525	1 050	
Abschaffung der degr. Abschreibung für Wohngebäude im Privatvermögen		1 800	
Renten mit steuerfreiem Arbeitgeberanteil werden mit 50 vH steuerpflichtig	755		
Streichung des halben Steuersatzes für außerordentliche Einkünfte etc.		525	
III. Nettoentlastung (I-II)	—18 751	—25 142	—43 892
in vH	42,7	57,3	100,0
Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des DIW.			

desregierung praktizierte faktische Entlastung der Gewinne fortgesetzt. Seit Anfang der 80er Jahre ist eine nahezu kontinuierliche Entlastung bei den Gewinnsteuern im Verhältnis zum Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen festzustellen. Wie das Schaubild 2 zeigt, ist die effektive Steuerbelastung der Unternehmen in den letzten 17 Jahren von etwa 37 vH auf unter 25 vH gesunken, also um mehr als 10 vH-Punkte. Bei den Arbeitnehmern hat sich die Steuerbelastung dagegen — trotz der Einkommensteuerreformen in den Jahren 1986/1988/1990 und 1996 — eher noch erhöht, von 14 vH auf über 15 vH.

Die vorgesehene Tarifsenkung bei der Einkommen- und der Körperschaftsteuer hätte auch Tarifanpassungen bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag³ und eine entsprechende Änderung beim Zinsabschlag⁴ zur Folge; insgesamt würden die Steuerzahler bei diesen beiden Steuern 1999 um eine Milliarde DM entlastet. Wegen der niedrigeren Steuersätze bei der Einkommen-, der Körperschaft- und der Kapitalertragsteuer sowie beim Zinsabschlag reduziert sich die Belastung mit dem Solidaritätszuschlag, der ohnehin von 1998 an um 2 vH-Punkte auf 5,5 vH gesenkt wird, mit der Steuerreform automatisch um weitere 2 Mrd. DM (Tabelle 1).

Tarif 1999: Deutlich geringere Progression

Mit dem geplanten Einkommensteuertarif wird die progressive Besteuerung höherer Einkommen erheblich an

Schaubild 1

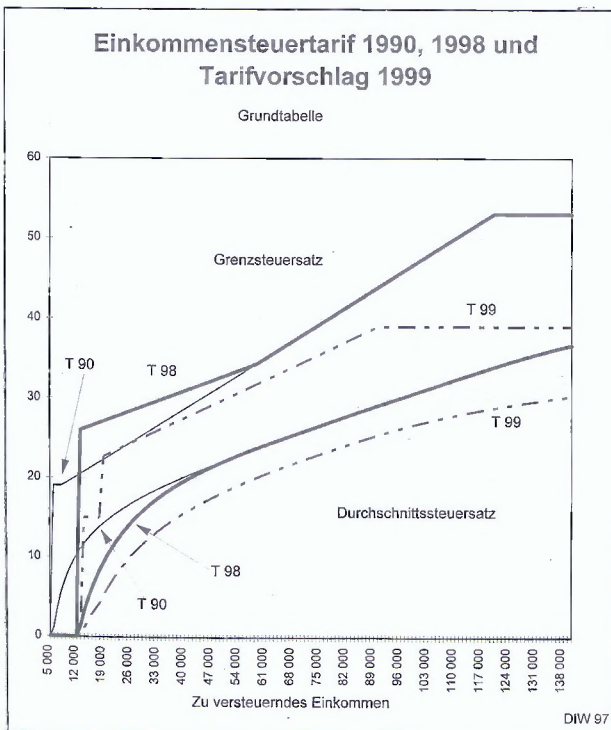
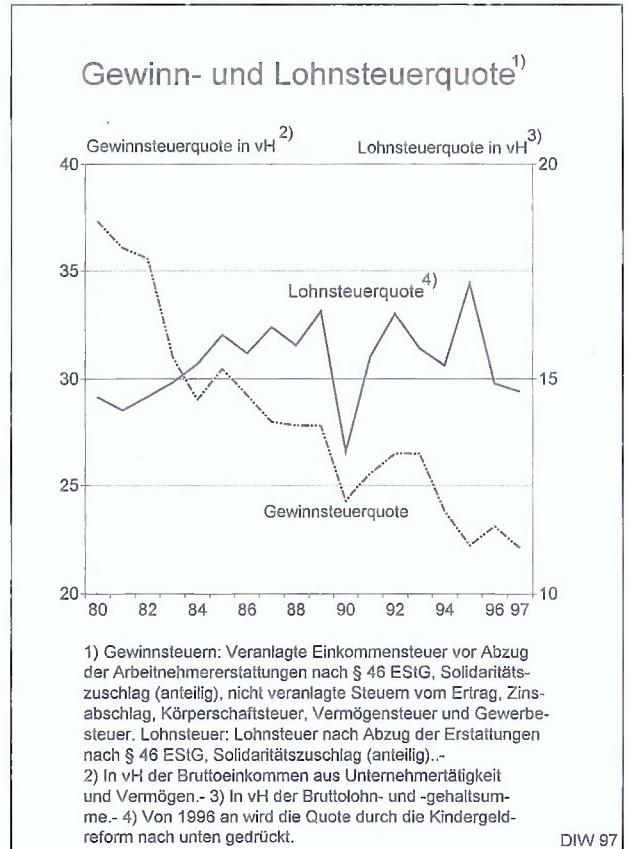


Schaubild 2



Bedeutung verlieren. Der Spitzensteuersatz wird um 14 vH-Punkte abgesenkt, während der Eingangssteuersatz nur von 25,9 vH auf 15 bzw. 22,5 vH zurückgeführt wird. Der Kommissionsvorschlag sieht vor, das steuerfreie Existenzminimum nur leicht, von 12 365 DM (1998) auf 13 067 DM, anzuheben. Dies erscheint vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1992, in der das Existenzminimum schon auf 12 000 bis 14 000 DM veranschlagt worden war, als zu gering; 14 000 DM wären hier eher angemessen.

Steuersystematisch bedenklich ist die Gestaltung des Tarifs: Dies gilt zum einen für die Einführung eines Proportionalsteuersatzes im Einkommensbereich von 13 067 bis 18 035 DM und in besonderem Maße für die Verkürzung des progressiven Bereichs. Beim Übergang von der Proportionalzone zum linear-progressiven Bereich kommt es zu einem — unter Anreizgesichtspunkten — problematischen Sprung im Grenzsteuersatz um 7 ½ vH-Punkte auf 22,5 vH. Damit ist der Grenzsteuersatz bei Einkommen von rund 18 000 DM bis etwa 30 000 DM nahezu gleich hoch

³ Als Entlastung für nicht anrechnungsberechtigte Steuerpflichtige ist eine Senkung der Kapitalertragsteuer von 25 vH auf 15 vH vorgesehen.

⁴ Beim Zinsabschlag soll der Steuersatz von 30 vH auf 25 vH gesenkt werden; bei sog. Tafelgeschäften reduziert sich der Steuersatz von 35 vH auf 30 vH.

Tabelle 2

Lohnsteuer 1999 im Vergleich zum Steuerrecht 1998 (Tarifentlastung)
Lohnsteuerklasse I (ledig — ohne Kinder)

Jahres- bruttolohn	1998			Tarif 1999 Bundesregierung ¹⁾				
	Lohn- steuer	Solidaritätszu- schlag 5,5 vH	Insgesamt	Lohn- steuer	Solidaritätszu- schlag 5,5 vH	Insgesamt	Entlastung im Vergleich zum Tarif 1998	
	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM	vH
20 000	407	0	407	243	0	243	164	40,3
30 000	2 873	158	3 031	2 078	114	2 192	839	27,7
40 000	6 035	332	6 367	4 826	265	5 091	1 275	20,0
50 000	9 108	501	9 609	7 570	416	7 986	1 623	16,9
60 000	12 381	681	13 062	10 560	581	11 141	1 921	14,7
70 000	15 836	871	16 707	13 763	757	14 520	2 187	13,1
80 000	19 582	1 077	20 659	17 195	946	18 141	2 518	12,2
90 000	23 632	1 300	24 932	20 855	1 147	22 002	2 930	11,8
100 000	27 985	1 539	29 524	24 719	1 360	26 079	3 446	11,7
110 000	32 667	1 797	34 464	28 615	1 574	30 189	4 275	12,4
120 000	37 628	2 070	39 698	32 532	1 789	34 321	5 376	13,5
130 000	42 867	2 358	45 225	36 428	2 004	38 432	6 793	15,0
140 000	48 162	2 649	50 811	40 324	2 218	42 542	8 269	16,3
150 000	53 457	2 940	56 397	44 220	2 432	46 652	9 745	17,3
160 000	58 751	3 231	61 982	48 116	2 646	50 762	11 220	18,1
170 000	64 075	3 524	67 599	52 034	2 862	54 896	12 703	18,8
180 000	69 370	3 815	73 185	55 930	3 076	59 006	14 179	19,4
190 000	74 664	4 107	78 771	59 826	3 290	63 116	15 654	19,9
200 000	79 959	4 398	84 357	63 722	3 505	67 227	17 130	20,3
210 000	85 254	4 689	89 943	67 618	3 719	71 337	18 606	20,7
220 000	90 577	4 982	95 559	71 535	3 934	75 469	20 089	21,0
230 000	95 872	5 273	101 145	75 431	4 149	79 580	21 565	21,3
240 000	101 166	5 564	106 730	79 327	4 363	83 690	23 040	21,6
250 000	106 461	5 855	112 316	83 223	4 577	87 800	24 516	21,8
260 000	111 756	6 147	117 903	87 120	4 792	91 912	25 991	22,0
270 000	117 050	6 438	123 488	91 016	5 006	96 022	27 466	22,2
280 000	122 374	6 731	129 105	94 933	5 221	100 154	28 950	22,4
290 000	127 668	7 022	134 690	98 829	5 436	104 265	30 425	22,6
300 000	132 963	7 313	140 276	102 725	5 650	108 375	31 901	22,7
310 000	138 258	7 604	145 862	106 621	5 864	112 485	33 377	22,9
320 000	143 553	7 895	151 448	110 517	6 078	116 595	34 853	23,0
330 000	148 876	8 188	157 064	114 434	6 294	120 728	36 336	23,1
340 000	154 171	8 479	162 650	118 330	6 508	124 838	37 812	23,2
350 000	159 465	8 771	168 236	122 227	6 722	128 949	39 286	23,4
360 000	164 760	9 062	173 822	126 123	6 937	133 060	40 762	23,5
370 000	170 055	9 353	179 408	130 019	7 151	137 170	42 238	23,5
380 000	175 378	9 646	185 024	133 915	7 365	141 280	43 743	23,6
390 000	180 673	9 937	190 610	137 832	7 581	145 413	45 197	23,7
400 000	185 967	10 228	196 195	141 728	7 795	149 523	46 672	23,8
410 000	191 262	10 519	201 781	145 624	8 009	153 633	48 148	23,9
420 000	196 557	10 811	207 368	149 520	8 224	157 744	49 624	23,9
430 000	201 851	11 102	212 953	153 416	8 438	161 854	51 099	24,0
440 000	207 175	11 395	218 570	157 334	8 653	165 987	52 582	24,1
450 000	212 470	11 686	224 156	161 230	8 868	170 098	54 058	24,1
460 000	217 764	11 977	229 741	165 126	9 082	174 208	55 533	24,2
470 000	223 059	12 268	235 327	169 022	9 296	178 318	57 009	24,2
480 000	228 354	12 559	240 913	172 918	9 510	182 428	58 485	24,3
490 000	233 677	12 852	246 529	176 835	9 726	186 561	59 968	24,3
500 000	238 972	13 143	252 115	180 731	9 940	190 671	61 444	24,4
510 000	244 266	13 435	257 701	184 627	10 154	194 781	62 919	24,4
520 000	249 561	13 726	263 287	188 523	10 369	198 892	64 395	24,5
530 000	254 856	14 017	268 873	192 420	10 583	203 003	65 870	24,5
540 000	260 150	14 308	274 458	196 316	10 797	207 113	67 345	24,5
550 000	265 474	14 601	280 075	200 233	11 013	211 246	68 829	24,6
560 000	270 768	14 892	285 660	204 129	11 227	215 356	70 304	24,6

¹⁾ Die Arbeitnehmerpauschale ist im Tarifvorschlag 1999 der Bundesregierung von 2 000 auf 1 300 DM reduziert worden. Tarif 1999 Bundesregierung: Grundfreibetrag 13 013 DM; Steuersatz 15 vH bis 18 035 DM; von 18 036 DM bis 90 017 DM linear-pro-
gressiv von 22,5 vH bis 39 vH; von 90 018 DM an obere Proportionalzone mit 39 vH.

Quelle: Berechnungen des DIW.

Tabelle 3

Lohnsteuer 1999 im Vergleich zum Steuerrecht 1998 (Tarifentlastung)
Lohnsteuerklasse III (verheiratet — ohne Kinder)

Jahres- bruttolohn	1998			Tarif 1999 Bundesregierung ¹⁾				
	Lohn- steuer	Solidaritätszu- schlag 5,5 vH	Insgesamt	Lohn- steuer	Solidaritätszu- schlag 5,5 vH	Insgesamt	Entlastung im Vergleich zum Tarif 1998	
	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM	vH
20 000	0	0	0	0	0	0	0	0,0
30 000	0	0	0	0	0	0	0	0,0
40 000	1 326	0	1 326	680	0	680	646	48,7
50 000	3 578	0	3 578	2 166	0	2 166	1 412	39,5
60 000	6 290	346	6 636	4 466	246	4 712	1 924	29,0
70 000	9 494	522	10 016	7 202	396	7 598	2 418	24,1
80 000	12 652	696	13 348	9 994	550	10 544	2 804	21,0
90 000	15 714	864	16 578	12 682	698	13 380	3 199	19,3
100 000	18 834	1 036	19 870	15 512	853	16 365	3 505	17,6
110 000	22 080	1 214	23 294	18 426	1 013	19 439	3 855	16,5
120 000	25 416	1 398	26 814	21 488	1 182	22 670	4 144	15,5
130 000	28 808	1 584	30 392	24 664	1 357	26 021	4 372	14,4
140 000	32 374	1 781	34 155	27 922	1 536	29 458	4 697	13,8
150 000	36 054	1 983	38 037	31 328	1 723	33 051	4 986	13,1
160 000	39 926	2 196	42 122	34 812	1 915	36 727	5 395	12,8
170 000	43 952	2 417	46 369	38 448	2 115	40 563	5 807	12,5
180 000	48 084	2 645	50 729	42 202	2 321	44 523	6 206	12,2
190 000	52 414	2 883	55 297	46 026	2 531	48 557	6 739	12,2
200 000	56 848	3 127	59 975	49 942	2 747	52 689	7 286	12,1
210 000	61 484	3 382	64 866	53 818	2 960	56 778	8 088	12,5
220 000	66 272	3 645	69 917	57 736	3 175	60 911	9 005	12,9
230 000	71 160	3 914	75 074	61 652	3 391	65 043	10 031	13,4
240 000	76 254	4 194	80 448	65 528	3 604	69 132	11 316	14,1
250 000	81 442	4 479	85 921	69 444	3 819	73 263	12 658	14,7
260 000	86 766	4 772	91 538	73 320	4 033	77 353	14 186	15,5
270 000	92 032	5 062	97 094	77 236	4 248	81 484	15 610	16,1
280 000	97 354	5 354	102 708	81 154	4 463	85 617	17 091	16,6
290 000	102 678	5 647	108 325	85 028	4 677	89 705	18 621	17,2
300 000	107 944	5 937	113 881	88 946	4 892	93 838	20 043	17,6
310 000	113 268	6 230	119 498	92 822	5 105	97 927	21 571	18,1
320 000	118 534	6 519	125 053	96 738	5 321	102 059	22 995	18,4
330 000	123 856	6 812	130 668	100 656	5 536	106 192	24 476	18,7
340 000	129 180	7 105	136 285	104 530	5 749	110 279	26 006	19,1
350 000	134 446	7 395	141 841	108 448	5 965	114 413	27 428	19,3
360 000	139 770	7 687	147 457	112 322	6 178	118 500	28 958	19,6
370 000	145 036	7 977	153 013	116 240	6 393	122 633	30 380	19,9
380 000	150 358	8 270	158 628	120 114	6 606	126 720	31 907	20,1
390 000	155 682	8 563	164 245	124 032	6 822	130 854	33 391	20,3
400 000	160 948	8 852	169 800	127 950	7 037	134 987	34 813	20,5
410 000	166 272	9 145	175 417	131 824	7 250	139 074	36 343	20,7
420 000	171 538	9 435	180 973	135 742	7 466	143 208	37 765	20,9
430 000	176 860	9 727	186 587	139 616	7 679	147 295	39 292	21,1
440 000	182 184	10 020	192 204	143 534	7 894	151 428	40 776	21,2
450 000	187 450	10 310	197 760	147 450	8 110	155 560	42 200	21,3
460 000	192 774	10 603	203 377	151 326	8 323	159 649	43 728	21,5
470 000	198 040	10 892	208 932	155 242	8 538	163 780	45 152	21,6
480 000	203 362	11 185	214 547	159 118	8 751	167 869	46 677	21,8
490 000	208 686	11 478	220 164	163 036	8 967	172 003	48 161	21,9
500 000	213 952	11 767	225 719	166 952	9 182	176 134	49 585	22,0
510 000	219 276	12 060	231 336	170 828	9 396	180 224	51 113	22,1
520 000	224 542	12 350	236 892	174 744	9 611	184 355	52 537	22,2
530 000	229 866	12 643	242 509	178 620	9 824	188 444	54 065	22,3
540 000	235 132	12 932	248 064	182 536	10 039	192 575	55 489	22,4
550 000	240 454	13 225	253 679	186 454	10 255	196 709	56 970	22,5
560 000	245 778	13 518	259 296	190 328	10 468	200 796	58 500	22,6

¹⁾ Die Arbeitnehmerpauschale ist im Tarifvorschlag 1999 der Bundesregierung von 2 000 auf 1 300 DM reduziert worden. Tarif 1999 Bundesregierung: Grundfreibetrag 13 013 DM; Steuersatz 15 vH bis 18 035 DM; von 18 036 DM bis 90 017 DM linear-progressiv von 22,5 vH bis 39 vH; von 90 018 DM an obere Proportionalzone mit 39 vH.

Quelle: Berechnungen des DIW.

wie im Tarif von 1990 (Schaubild 1). Zum anderen ist es fraglich, ob der Tarifverlauf dem Prinzip der Leistungsfähigkeit noch Rechnung trägt. Denn nach der Steuerreform wird der Höchststeuersatz — 39 vH statt bisher 53 vH — nicht mehr bei 120 042 DM, sondern schon bei 90 118 DM beginnen. Damit würde bereits ein Steuerpflichtiger aus dem mittleren Management für zusätzliche Einkommen denselben Steuersatz zahlen, wie ein Einkommensmillionär.

Die Entlastungskurve, die sich aus dem Tarif 1999 ergibt, zeigt einen U-förmigen Verlauf. Bei diesen Entlastungsvergleichen ist die geplante Streichung oder Kürzung von Steuervergünstigungen, also die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, noch nicht berücksichtigt (Tabellen 2 und 3). Lediglich die Reduzierung der Arbeitnehmerpauschale von 2 000 auf 1 300 DM wurde in den Tarifvergleich hineingenommen: Hohe prozentuale Entlastungen im unteren sowie im oberen Einkommensbereich und relativ geringe Entlastungen in den mittleren Einkommenschichten (Schaubilder 3 und 4). Ein lediger Arbeitnehmer mit einem durchschnittlichen Einkommen von etwa 52 600 DM brutto pro Jahr wird durch den geplanten Tarif um rund 1 600 DM entlastet; er zahlt 16,3 vH weniger als nach dem Steuerrecht von 1998 (Tabelle 4). Bei einem verheirateten Arbeitnehmer der Lohnsteuerklasse III ohne Kinder mit demselben Durchschnittseinkommen liegt die Entlastung nur geringfügig höher (17,7 vH). Für einen Arbeitnehmer, der nur zwei Drittel des Einkommens eines Durchschnittsverdieners bezieht, beträgt die Entlastung bei Ledigen 22,3 vH und bei einem Verheirateten knapp

Schaubild 3

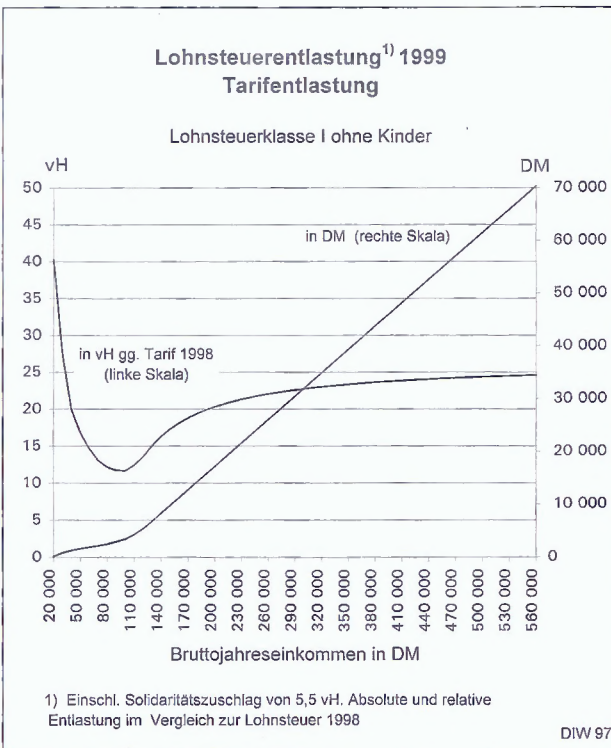
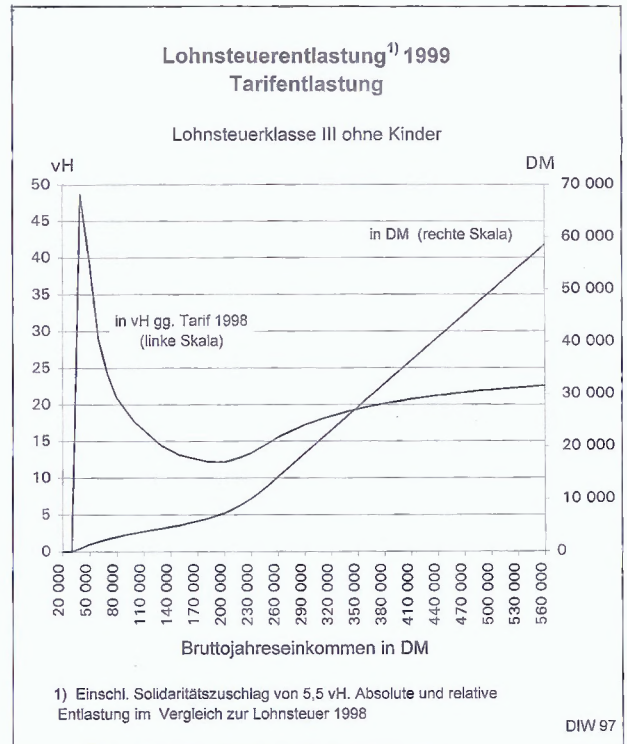


Schaubild 4



27 vH. Für einen Arbeitnehmer mit dem vierfachen Einkommen des Durchschnitts (210 400 DM) ist die relative Entlastung mit 20,7 vH (ledig) bzw. 20,2 vH (verheiratet) schon höher als beim Durchschnittsverdiener. Im Falle des Ledigen ist die absolute Entlastung (17 689 DM) mehr als zehnmal so hoch wie bei einem Durchschnittsverdiener. Die absolute und relative Entlastung nimmt mit steigendem Einkommen noch weiter zu und erreicht bei einem Bruttojahreseinkommen von einer Million DM über 25 vH bzw. 135 300 DM.

Nach Berechnungen mit dem DIW-Lohnsteuermodell für Westdeutschland zeigt sich, daß auf das obere Zehntel der Lohnsteuerpflichtigen — sie verfügen über ein Bruttoeinkommen von über 100 000 DM pro Jahr — rund 35 vH des gesamten Entlastungsbetrages entfallen. Die Hälfte des Entlastungsvolumens kommt dem oberen Fünftel der Lohnsteuerpflichtigen zugute. Das untere Fünftel der Steuerpflichtigen profitiert von der Tarifänderung nur wenig, weil viele von ihnen ohnehin keine Einkommensteuern zahlen. Die Verteilung des Entlastungsvolumens sieht etwas anders aus, je nachdem, ob man es für Ledige (Grundtabelle) oder Verheiratete (Splittingtabelle) betrachtet.

Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen greift steuersystematisch zu kurz

Zur teilweisen Finanzierung der Tarifreform hat die Steuerreform-Kommission eine Reihe von Maßnahmen zur Ver-

Tabelle 4

Steuerbelastung eines Arbeitnehmers mit Lohnsteuer nach Tarif 1998 und Tarif 1999 Bundesregierung

Lohnsteuer- klasse	Brutto- jahres- einkommen	Tarif 1998			Tarif 1999 Bundesregierung			Entlastung	
		Lohn- steuer ¹⁾	Kinder- geld	Lohnst. netto ²⁾	Lohn- steuer ¹⁾	Kinder- geld	Lohnst. netto ²⁾	Lohnsteuer netto	
		DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM	vH
mit durchschnittlichem Einkommen									
I	52 596	9 935	0	9 935	8 320	0	8 320	1 615	16,3
II/1	52 596	8 159	2 640	5 519	6 715	2 640	4 075	1 444	26,2
II/2	52 596	8 159	5 280	2 879	6 715	5 280	1 435	1 444	50,2
III/0	52 596	4 284	0	4 284	2 736	0	2 736	1 548	36,1
III/1	52 596	4 284	2 640	1 644	2 736	2 640	96	1 548	94,2
III/2	52 596	4 284	5 280	—996	2 736	5 280	—2 544	1 548	155,4
III/3	52 596	4 284	8 880	—4 596	2 736	8 880	—6 144	1 548	33,7
mit zwei Dritteln des Durchschnitts									
I	35 644	4 685	0	4 685	3 642	0	3 642	1 043	22,3
II/1	35 644	3 084	2 640	444	2 259	2 640	—381	825	185,8
II/2	35 644	3 084	5 280	—2 196	2 259	5 280	—3 021	825	37,6
III/0	35 644	420	0	420	162	0	162	258	61,4
III/1	35 644	420	2 640	—2 220	162	2 640	—2 478	258	11,6
III/2	35 644	420	5 280	—4 860	162	5 280	—5 118	258	5,3
III/3	35 644	420	8 880	—8 460	162	8 880	—8 718	258	3,0
mit dem Doppelten des Durchschnitts									
I	105 192	30 363	0	30 363	26 740	0	26 740	3 623	11,9
II/1	105 192	24 755	0	24 755	21 863	0	21 863	2 892	11,7
II/2	105 192	21 865	0	21 865	19 264	0	19 264	2 601	11,9
III/0	105 192	20 498	0	20 498	17 018	0	17 018	3 480	17,0
III/1	105 192	20 498	2 640	17 858	17 018	2 640	14 378	3 480	19,5
III/2	105 192	20 498	5 280	15 218	17 018	5 280	11 738	3 480	22,9
III/3	105 192	20 498	8 880	11 618	17 018	8 880	8 138	3 480	30,0
mit dem Dreifachen des Durchschnitts									
I	157 788	57 578	0	57 578	47 253	0	47 253	10 325	17,9
II/1	157 788	50 938	0	50 938	42 367	0	42 367	8 571	16,8
II/2	157 788	47 275	0	47 275	39 671	0	39 671	7 604	16,1
III/0	157 788	39 038	0	39 038	34 044	0	34 044	4 994	12,8
III/1	157 788	36 382	0	36 382	34 044	2 640	31 404	4 978	13,7
III/2	157 788	33 758	0	33 758	34 044	5 280	28 764	4 994	14,8
III/3	157 788	39 038	8 880	30 158	34 044	8 880	25 164	4 994	16,6
mit dem Vierfachen des Durchschnitts									
I	210 384	85 454	0	85 454	67 765	0	67 765	17 689	20,7
II/1	210 384	81 454	2 640	78 814	65 519	2 640	62 879	15 935	20,2
II/2	210 384	80 431	5 280	75 151	65 464	5 280	60 184	14 967	19,9
III/0	210 384	61 636	0	61 636	53 986	0	53 986	7 650	12,4
III/1	210 384	58 426	0	58 426	51 290	0	51 290	7 136	12,2
III/2	210 384	55 290	0	55 290	48 596	0	48 596	6 694	12,1
III/3	210 384	52 224	0	52 224	53 986	8 880	45 106	7 118	13,6

¹⁾ Unter Berücksichtigung von Kinderfreibeträgen, wenn diese günstiger als das Kindergeld sind, d.h. in diesen Fällen wird das Kindergeld mit 0 ausgewiesen. — ²⁾ Lohnsteuer abzüglich Kindergeld.

Quelle: Berechnungen des DIW.

breiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen beschlossen, die 1999 insgesamt zu Mehreinnahmen von knapp 40 Mrd. DM führen sollen. In vielen Punkten gehen die Vorschläge steuersystematisch gesehen in die richtige Richtung. Das Steuerrecht ist überfrachtet mit einer Unmenge von Ausnahmetatbeständen, die es in hohem Maße undurchsichtig machen und gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung verstoßen. Bei näherer Betrachtung des Reformpakets zeigt sich aber, daß nur ein Teil der Steuervergünstigungen beseitigt wird. Viele Vergünstigungen bleiben generell weiter bestehen, nur das finanzielle Ausmaß wird beschnitten. Streichungen finden sich hauptsächlich bei Steuervergünstigungen, die Arbeitnehmer betreffen (bisher steuerfreie Einnahmen nach § 3 EStG), während sich die Einschränkungen überwiegend im Unternehmensbereich finden. So soll beispielsweise die bisherige Steuerfreiheit für Zuschläge von Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit vollständig beseitigt werden, während die degressive Abschreibung für bewegliche Güter des Anlagevermögens prinzipiell erhalten bleibt, jedoch neuerlich — um 3 vH auf 22 vH — gesenkt werden soll. Die Reform ist also keineswegs — wie die Kommission behauptet — „ein ... radikaler Schnitt (in das Steuersystem, mit dem man) die Akzeptanz der Einkommensbesteuerung wieder herstellen kann“⁵.

In Tabelle 1 werden die aufkommensmäßig bedeutendsten Verbreiterungsmaßnahmen wiedergegeben. Die Streichung der Steuerfreiheit für bestimmte Einkünfte ist — für sich genommen — durchaus vernünftig; sie deckt sich auch weitgehend mit den Vorschlägen der Bareis-Kommission⁶. Steuersystematisch gibt es keine Begründung, warum die Gesamtheit der Steuerzahler für die Steuerfreiheit von Nacht- oder Sonntagsarbeit bezahlen sollen. Unbestritten ist gleichwohl, daß für Nachtarbeit Arbeitnehmer nur zu gewinnen sind, wenn sie höher entlohnt werden. Dafür Sorge zu tragen, ist nicht Aufgabe des Fiskus, sondern Sache der Tarifparteien. Dennoch hat die jetzt vorgesehene ersatzlose Streichung spürbare Verteilungswirkungen. Für viele Arbeitnehmer, die solche Zuschläge beziehen und bei denen sie einen erheblichen Teil ihres Gehaltes ausmachen — z.B. in der Stahl-, Druck- und Chemieindustrie, aber auch in vielen Dienstleistungsbereichen —, entfällt damit die Entlastungswirkung der Reform, oder es entsteht sogar eine Belastung. Die Unternehmen werden angesichts der hohen Arbeitslosigkeit derzeit nicht gezwungen sein, die Einkommenseinbußen, die den Arbeitnehmern durch die Streichung der Steuerfreiheit entstehen, über eine Erhöhung der Zuschläge auszugleichen. Die Härten könnten in Grenzen gehalten werden, wenn die Streichung der Steuerfreiheit in Stufen erfolgen würde.

Besonders umstritten ist der Vorschlag der Steuerreform-Kommission, die Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Kurzarbeiter-, Schlechtwetter- und Krankengeld) nicht mehr allein mittels des Progressionsvorbehaltes steuerlich zu berücksichtigen, sondern

zur Hälfte voll zu versteuern und auch die Renten in die Besteuerung einzubeziehen. Dies wird damit gerechtfertigt, daß die Arbeitgeberbeiträge nicht besteuert werden. Es entspricht zwar dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit, Einkommen, wo immer sie entstehen, in die Besteuerung hineinzunehmen. Zu einer steuersystematisch saubereren Lösung gehörte allerdings, daß das Besteuerungs- und das jeweilige Leistungssystem aufeinander abgestimmt sind. Dann müßten alle Beiträge, die Steuerpflichtige für die Sozialsysteme während der Erwerbsphase leisten, voll abzugsfähig sein. Dies ist in den Kommissionsvorschlägen aber nicht zu erkennen. Zudem wäre es nur mit langen Übergangsphasen zu realisieren. Auch widerspricht es den Besteuerungsgrundsätzen, daß die Anpassung der sozialen Leistungen in Anlehnung an die Entwicklung der Nettoeinkommen erfolgt. Im Falle einer konsequenten Besteuerung der Lohnersatzleistungen und der Renten wäre eine Umstellung der Sozialsysteme vom Netto- auf das Bruttoprinzip zwingend erforderlich. Ansonsten käme es zu einer Doppelbesteuerung. Auch müßte beispielsweise das Arbeitslosengeld erhöht werden, denn es gibt keine Begründung dafür, daß sich als Folge von Änderungen der Steuersystematik die relative Einkommensposition der Arbeitslosen verschlechtert.

Auch die Halbierung der Freibeträge bei der Besteuerung der Kapitalerträge auf 3 050 / 6 100 für Ledige / Verheiratete kann nicht überzeugen. Denn damit bleibt die Begünstigung dieser Einkunftsart im Vergleich zu den anderen sechs Einkunftsarten prinzipiell erhalten. Eine gleichmäßigere Besteuerung ist ohne entschiedene Schritte gegen Kapitalflucht und Steuerhinterziehung, z.B. im Wege der Harmonisierung der Ertragsbesteuerung in Europa, kaum zu erreichen. Bereits die jetzt angekündigte Rücknahme der Vergünstigung würde der Verlagerung von Kapitalanlagen neue Impulse geben. Bei der Halbierung der Freibeträge hatte die Kommission wohl eher die Schließung der Steuerreform-Löcher im Auge als eine steuersystematische Bereinigung.

Ohne Begründung hat die Steuerreform-Kommission vorgeschlagen, die Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte zu streichen und durch eine Entfernungspauschale zu ersetzen, allerdings nur dann, wenn die Entfernung nach Straßenkilometern mehr als 15 km beträgt. Es läßt sich steuersystematisch nicht begründen, warum die Kosten der Nutzung des eigenen PKW auf dem Weg von der Wohnung zur Arbeit als Werbungskosten nicht abzugsfähig sein sollen. Nach dem Prinzip der persönlichen Leistungsfähigkeit müssen Kosten, die im Zusammenhang mit der Ausübung des Berufs entstehen, vom zu versteuernden Einkommen abgezogen werden

⁵ Reform der Einkommensbesteuerung, a.a.O., S. 10/11.

⁶ Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Freistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 55, August 1995.

können⁷. Fragwürdig ist zudem die Begrenzung der Entfernungspauschale auf „Entfernungspendler“. Auch wird durch die Reduzierung der Absetzbarkeit von Werbungskosten die Ungleichbehandlung von Arbeitnehmern und Selbständigen noch weiter vergrößert. Hier zeigt sich, daß eine radikale Vereinfachung des Steuerrechts im Zweifel immer zu Lasten der Bezieher von Lohneinkommen geht.

Im Unternehmensbereich ist die Verschärfung bei den Bewertungsvorschriften⁸ und bei der Besteuerung der Veräußerungsgewinne durchaus als Finanzierungskomponente für niedrigere Steuersätze geeignet. Hier handelt es sich eindeutig um Vergünstigungstatbestände, die im Einkommensteuerrecht keinen Platz haben, weil sie zu Fehlenkungen führen. Auch die Streichung der Sonderabschreibung für kleine und mittlere Betriebe bringt eine Vereinfachung des Steuerrechts. Insbesondere bei den letztgenannten Vergünstigungen zeigt sich indes, daß bestimmte Lenkungen des Steuerrechts mit der Streichung entfallen.

In ganz besonderem Maße gilt dies für die Neuregelung der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen und die geplante Abschaffung der degressiven Abschreibung für Wohngebäude, die im Privatvermögen gehalten werden. Die vorgeschlagenen Änderungen sind zwar in sich grundsätzlich schlüssig, da die ausgeprägten Lenkungswirkungen für den Wohnungsbau im Rahmen des Steuerrechts nun stark beschnitten werden und die Bemessungsgrundlage verbreitert wird. Es ist aber zu befürchten, daß es zu einer einschneidenden Schwächung der Investitionsneigung in diesem Sektor mit entsprechenden Folgen für das Wachstum kommt. Die Wohnungswirtschaft ist auf vielerlei Weise reguliert, um den Mietern eine angemessene Verhandlungsposition gegenüber den Vermietern zu verschaffen. Dem stehen die Vergünstigungen im Steuerrecht gegenüber. Schafft man letztere ab, muß man auch die übrigen Regulierungen, die auf diesem durch viele Besonderheiten gekennzeichneten Markt als sinnvoll anerkannt sind, reformieren. Ob sich daraus insgesamt gesehen eine Verbesserung der Allokation ergibt, ist eine umstrittene Frage. Um großen Mietpreissteigerungen mit erheblichen Folgen für die Einkommensverteilung und die Höhe der Sozialtransfers (Wohngeld, Sozialhilfe) entgegenzutreten, müßten zumindest anstelle der steuerlichen Förderung direkte Förderinstrumente zur Anwendung kommen. Berechnungen zeigen, daß der Mietwohnungsbau im gegenwärtig praktizierten System in den ersten 10 Jahren der Vermietungsphase auf staatliche Unterstützung angewiesen ist⁹.

Mittlere Einkommen insgesamt am wenigsten entlastet

Für die Steuerzahler lautet die entscheidende Frage, welche effektive Nettoentlastung sich durch die Reform ergibt. Mangels geeigneter Informationen können die Wirkungen, die von der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ausgehen, nicht auf empirischer Grundlage mit Hilfe

von Modellen eingefangen werden. Ein Eindruck davon, wie unterschiedlich das Ergebnis ausfallen kann, läßt sich anhand von ausgewählten Steuerfällen vermitteln. Generell gilt, daß Steuerpflichtige, deren Bemessungsgrundlage sich wenig oder gar nicht verbreitert, die höchsten Netto-Entlastungen erwarten können. Von wachstumspolitischer Bedeutung ist, daß investitionsstarke Unternehmen besonders von der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage getroffen werden. Dienstleistungsunternehmen, wie die Banken und Versicherungen, mit vergleichsweise geringen Investitionen haben ceteris paribus höhere Entlastungen zu erwarten als investitionsintensive Unternehmen. Damit werden mögliche positive Wachstumsimpulse der Tarifsenkung durch die Effekte, die aus der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage resultieren, teilweise oder ganz aufgehoben.

Für die Einkommensteuerpflichtigen ist aus Tabelle 5 für ausgewählte Fälle die Tarifentlastung und die Nettoentlastung — unter der Annahme einiger konkreter Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage — abzulesen. In Variante I zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ist unterstellt worden, daß der Steuerpflichtige einen Fahrtweg von 50 km von der Wohnung zur Arbeitsstätte zurücklegt. Variante II gilt für Fälle, in denen — in den unteren Einkommensbereichen — Zuschläge zur Nacht- und Sonntagsarbeit oder — in den oberen Einkommensklassen — die Halbierung des Sparerfreibetrages zu Buche schlagen, also das zu versteuernde Einkommen um 3 000 DM höher ist als bisher. In Variante III werden die Netto-Entlastungen unter der Annahme ausgewiesen, daß die Voraussetzungen aus Variante I und Variante II gemeinsam vorliegen. In Variante IV wird, aufbauend auf der Variante III, für Einkommensbezieher über 90 000 DM eine Verschlechterung der linearen Abschreibung für Mietwohnungen von bisher 5 vH auf 2 vH angenommen (Anschaffungswert 900 000 DM).

Betrachtet man isoliert die Wirkung der Tarifentlastung, dann zeigen die Fallbeispiele den typischen U-förmigen Entlastungsverlauf. Eine ledige Verkäuferin mit einem Bruttojahreseinkommen von 29 000 DM wird durch den Einkommensteuertarif relativ etwas stärker entlastet (29,5 vH) als ein Chefarzt mit einem Jahreseinkommen von 1,5 Mill. DM (25,8 vH). Im Falle der Einführung einer Entfernungspauschale (0,40 DM je km über 15 km) wird die Tarifentlastung von der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei der ledigen Verkäuferin aber völlig aufgezehrt; sie

⁷ Vgl. Gerold Krause-Junk: Umstrittene Kilometerpauschale, in: Wirtschaftsdienst, 76. Jg. (1996), Heft 9, S. 461-463.

⁸ Einführung eines Wertaufholungsgebotes, Streichung der Rückstellungen für drohende Verluste aus Dauerschuldverhältnissen, realitätsnähere Bewertung von Schadensrückstellungen etc.

⁹ Vgl. Geplante Einkommensteuerreform: Erhebliche Folgen für den Wohnungsbau. Bearb.: S. Bach und B. Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 10/97.

Tabelle 5

Wie hoch ist die Einkommensteuer 1999?
Entlastungen (+); Belastungen (—)
Ausgewählte Fälle

	Brutto- jahres- ein- kommen	Zu verst. Ein- kommen	Tarifwirkung			Verbreiterung der Bemessungsgrundlage												
						Variante I Fahrt zur Arbeit 50 km			Variante II Sonderzuschläge ¹⁾ bzw. Reduzierung des Sparerfreibetrags ²⁾			Variante III = Variante I und Variante II Fahrt zur Arbeit plus Zuschläge			Variante IV = Variante III plus Verschlechterung Afa bei höheren Einkommen ³⁾			
			Steuer 98	Steuer 99	Be-/Ent- lastung	Steuer 98	Steuer 99	Be-/Ent- lastung	Steuer 98	Steuer 99	Be-/Ent- lastung	Steuer 98	Steuer 99	Be-/Ent- lastung	Steuer 98	Steuer 99	Be-/Ent- lastung	
			DM			vH	DM			DM			DM			DM		
Steuerklasse I (Ledige)																		
Verkäuferin	29 000	22 032	2 746	1 936	+ 810	29,5	1 107	1 182	−75	1 873	2 700	−827	267	1 923	−1 656	—	—	—
Krankenschwester	45 000	39 004	7 973	6 517	+ 1 456	18,3	6 147	5 636	+ 511	7 001	7 389	−388	5 225	6 486	−1 261	—	—	—
Büroangestellte	50 000	44 004	9 609	7 986	+ 1 623	16,9	7 746	7 069	+ 677	8 626	8 911	−285	6 778	7 971	−1 193	—	—	—
Arbeiter Automobilindustrie	65 000	59 004	14 842	12 791	+ 2 051	13,8	12 815	11 762	+ 1 053	13 773	13 825	−52	11 759	12 773	−1 014	—	—	—
Höherer Angestellter	90 000	84 004	24 932	22 002	+ 2 930	11,8	22 468	20 787	+ 1 681	23 629	23 219	+ 410	21 196	21 981	−785	5 225	16 271	−11 046
Abteilungsleiter Chemie	150 000	144 004	56 397	46 652	+ 9 745	17,3	53 227	45 386	+ 7 841	54 737	47 897	+ 6 840	51 536	46 631	+ 4 905	27 799	40 454	−12 655
Steuerberater	250 000	244 004	112 316	87 800	+ 24 516	21,8	109 147	86 535	+ 22 612	110 656	89 045	+ 21 611	107 456	87 779	+ 19 677	82 304	81 602	+ 702
Vorstand Industrie	750 000	744 004	391 884	293 520	+ 98 364	25,1	387 687	291 521	+ 96 166	390 223	294 765	+ 95 458	387 023	293 498	+ 93 525	361 871	287 322	+ 74 549
Chefarzt	1 500 000	1 494 004	811 250	602 110	+ 209 140	25,8	808 080	600 844	+ 207 236	809 589	603 355	+ 206 234	806 389	602 088	+ 204 301	781 237	595 912	+ 185 325
Steuerklasse III (Verheiratete)																		
Verkäuferin	29 000	21 006	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	—	—	—
Krankenschwester	45 000	33 820	2 549	1 350	+ 1 199	47,0	950	872	+ 78	1 700	1 949	−249	118	1 333	−1 215	—	—	—
Büroangestellte	50 000	38 226	3 776	2 286	+ 1 490	39,5	2 184	1 555	+ 629	2 946	3 020	−74	1 339	2 260	−921	—	—	—
Arbeiter Automobilindustrie	65 000	53 388	8 247	6 067	+ 2 180	26,4	6 540	5 289	+ 1 251	7 341	6 856	+ 485	5 651	6 047	−396	—	—	—
Höherer Angestellter	90 000	79 954	16 580	13 380	+ 3 201	19,3	14 727	12 504	+ 2 223	15 597	14 266	+ 1 331	13 761	13 380	+ 381	444	8 322	−7 878
Abteilungsleiter Chemie	150 000	139 954	38 038	33 052	+ 4 986	13,1	35 825	31 918	+ 3 907	36 883	34 158	+ 2 725	34 654	33 013	+ 1 641	18 644	26 648	−8 004
Steuerberater	250 000	239 954	85 923	73 265	+ 12 658	14,7	82 809	71 976	+ 10 833	84 300	74 509	+ 9 791	81 153	73 221	+ 7 932	58 229	65 800	−7 571
Vorstand Industrie	750 000	739 954	365 519	278 962	+ 86 558	23,7	362 319	277 718	+ 84 601	363 829	280 206	+ 83 623	360 628	278 962	+ 81 666	335 507	271 541	+ 63 966
Chefarzt	1 500 000	1 489 954	784 855	587 574	+ 197 281	25,1	781 715	586 285	+ 195 430	783 225	588 818	+ 194 407	780 024	587 530	+ 192 494	754 842	580 109	+ 174 733

¹⁾ Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit in Höhe von 3 000 DM pro Jahr. — ²⁾ Reduzierung um 3 000 DM. — ³⁾ Abschreibung auf Eigentumswohnung im Wert von 900 000 DM bei 5 vH (45 000 DM pro Jahr) bzw. 2 vH (18 000 DM); es können also nach Steuerrecht 1999 27 000 DM weniger abgeschrieben werden als bisher.

Quelle: Berechnungen des DIW.

muß in diesem Fall 75 DM mehr an Steuern zahlen als bisher. Werden Arbeitnehmer von der Besteuerung der Sonderzuschläge in Höhe von 3 000 DM erfaßt, dann wird der Kreis der „Verlierer“ erheblich größer. Bei den Ledigen reicht der Kreis der Betroffenen von der Verkäuferin bis zum Arbeiter in der Automobilindustrie; sie müßten 1999 mehr zahlen als bisher. Fallen bei einem Steuerpflichtigen sowohl Wegekosten als auch Zuschläge an, dann müssen bis zum Gruppenleiter (90 000 DM Jahreseinkommen) mehr Steuern als bisher gezahlt werden. In Variante IV, also Variante III einschl. einer Reduzierung der Afa für Mietwohnungen bei Jahreseinkommen über 90 000 DM, werden sowohl der Gruppenleiter als auch ein Abteilungsleiter in der chemischen Industrie mehr zahlen als bisher. Für einen Steuerberater bliebe von den Brutto-Tarifentlastungen (24 516 DM) unter Einschluß der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage mit 702 DM nur noch wenig aus der Senkung der Steuersätze übrig. In den Fällen des Vorstandsvorsitzenden in der Industrie und des Chefarztes ist die hier unterstellte Verbreiterung der Bemessungsgrundlage nicht groß genug, um die Tarifentlastungen zu kompensieren. Für einen ledigen Chefarzt bleiben von der Tarifentlastung (209 140 DM) auch in der Variante IV immer noch über 185 000 DM übrig. Das zu versteuernde Einkommen müßte in diesem Fall um weitere 475 000 DM steigen, damit netto keine Entlastung mehr eintritt. Bei einem Mitglied des Vorstandes in der Industrie mit einem Bruttojahreseinkommen von 750 000 DM müßten fast 185 000 DM zusätzlich versteuert werden, um die Nettorechnung ausgeglichen zu gestalten.

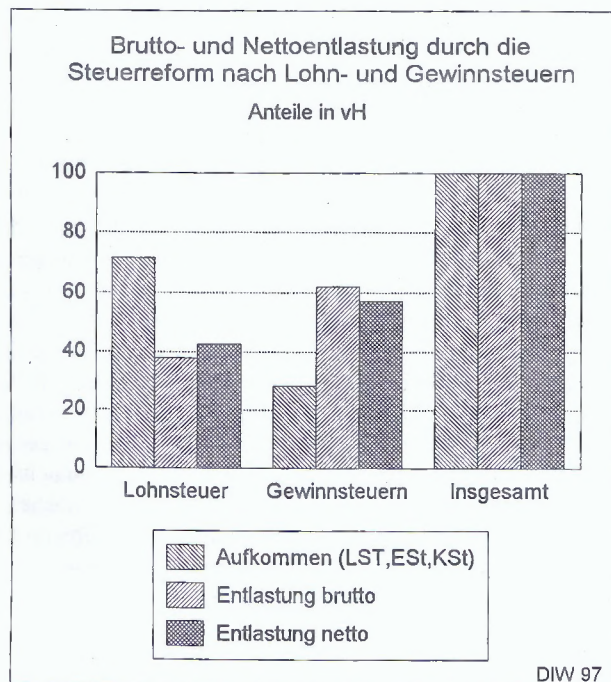
Als Fazit bleibt festzuhalten: Die Absenkung der Steuersätze ist — insbesondere im oberen Einkommensbereich — zu wenig abgestimmt mit der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. In der Netto-Betrachtung verfestigt sich der Eindruck, daß die Steuerreform 1998/99 letztlich eine Verteilung von unten nach oben und von den privaten Haushalten zu den Unternehmen bewirkt, wobei vor allem solche Unternehmen profitieren werden, die nur geringe Investitionen vornehmen. Besonders deutlich zeigt sich dies, wenn man die Verteilung der Brutto- und Nettoentlastungen durch die Steuerreform auf die Lohn- und Gewinnsteuern betrachtet. Während die Lohnsteuer aufkommensmäßig etwa 70 vH der Lohn- und Gewinnsteuern¹⁰ ausmacht, entfallen auf sie nur knapp 40 vH der Bruttoentlastungen. Bei den Gewinnsteuern sind es hingegen über 60 vH bei einem Aufkommensanteil, der nur halb so hoch ist (Schaubild 5). Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ändert also nur wenig an der Verteilung der Entlastungen.

Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen bei unterschiedlichen Szenarien

Im folgenden wird versucht, mit Hilfe eines ökonometrischen Konjunkturmodells für Westdeutschland die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der geplanten Steuerreform zu erfassen. Dabei werden alternative Szenarien bezüglich der Ausgestaltung der Reform, ihrer Finanzierung und ihrer möglichen Wirkung auf die Bauinvestitionen untersucht. Die Modellergebnisse basieren auf einer Reihe weiterer Annahmen bezüglich des Verhaltens der Geldpolitik und der Wechselkursentwicklung¹¹. Das verwendete gesamtwirtschaftliche Modell enthält Nachfrage- und Angebots Elemente, ist aber nicht in der Lage, die Wirkung einer Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage und einer Verschlechterung der Abschreibungsbedingungen auf die Investitionstätigkeit, insbesondere im Wohnungsbau, im einzelnen zu erfassen. Für Bauinvestitionen wird daher ein eigenes Simulationsszenario gerechnet.

Die im folgenden analysierten ersten drei Steuerreform-Szenarien stellen jeweils „Eckpunkte“ für ganz bestimmte Bedingungen der Steuerreform dar. Die letztlich realisierte Steuerreform dürfte sich innerhalb dieser Eckpunkte bewegen. Das vierte Szenario zeigt die Risiken auf,

Schaubild 5



¹⁰ Lohnsteuer (einschl. Anteil Solidaritätszuschlag) abzgl. Erstattungen an Arbeitnehmer nach § 46 EStG; Gewinnsteuern bedeuten hier die veranlagte Einkommensteuer zzgl. Erstattungen an Arbeitnehmer nach § 46 EStG, Körperschaftsteuer (einschl. Anteil Solidaritätszuschlag).

¹¹ Die Modellsimulationen wurden für die Jahre 1988 bis 1991 durchgeführt. Dabei wurden die aus der Steuerreform resultierenden Impulse für diesen Zeitraum umgerechnet. Dies beeinträchtigt nicht die Interpretation der in den Tabellen 6 bis 9 enthaltenen gesamtwirtschaftlichen Effekte soweit diese als relative Abweichungen von den Ergebnissen einer Basisimulation (ohne Steuerreform) ausgewiesen werden.

mit denen alle Varianten belastet sind. Wenn es zu einem Einbruch der Bauinvestitionen kommt, sind negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Steuerreform unausweichlich.

Gegen die Berechnung der Wirkungen einer Steuerreform mit Hilfe eines ökonometrischen Modells wird möglicherweise eingewandt, daß ein solches Modell insbesondere die Anreizwirkungen, die von niedrigeren Grenzsteuersätzen auf die Investitionstätigkeit ausgehen, nicht erfassen kann. Das ist prinzipiell richtig, kann aber nicht als Beleg für die Existenz anderer, von den Modellergebnissen stark abweichender gesamtwirtschaftlicher Ergebnisse der Senkung von Grenzsteuersätzen genommen werden. Effekte, bezüglich deren Existenz und deren quantitativer Bedeutung nur Vermutungen angestellt werden können, sind natürlich in ein ökonometrisches Modell, das gesamtwirtschaftlich nachweisbare Zusammenhänge erfaßt, nicht zu integrieren. Die Tatsache aber, daß ein Zusammenhang zwischen Grenzsteuersätzen und der Investitionstätigkeit weder im Zeitvergleich noch im internationalen Vergleich bisher nachgewiesen wurde, deutet darauf hin, daß dieser Zusammenhang so eindeutig nicht ist oder seine quantitative Bedeutung sehr gering ist. Auf die bloße Vermutung der Existenz eines solchen Zusammenhangs hin kann jedenfalls keine gesamtwirtschaftlich tragfähige Wirtschaftspolitik aufgebaut werden. Ein ökonometrisches Modell ist, wie jeder andere empirische Test, ein Filter, der gesamtwirtschaftlich geeignete von ungeeigneten Hypothesen trennt.

Das *Steuerreform-Szenario (I)* basiert weitgehend auf den derzeit bekannten Vorgaben der Bundesregierung bezüglich der Ausgestaltung der Reform. Schätzungen über daraus resultierende Steuermindereinnahmen werden im Modell vorgegeben. Zur teilweisen Finanzierung der Reform wird der normale Mehrwertsteuersatz von derzeit 15 vH um einen Prozentpunkt angehoben. Auf der Basis einer direkten Steuerausfallschätzung für das Jahr 1999 würde bei einer solchen Reform die Nettokreditaufnahme des Staates um etwa 30 Mrd. DM höher ausfallen. Von einer solchen kreditfinanzierten Steuersenkung werden normalerweise deutlich positive konjunkturelle Wirkungen ausgelöst. Diese entlasten den öffentlichen Haushalt, wenn auch keine volle Selbstfinanzierung erwartet werden kann. Für die Geldpolitik wird angenommen, daß sie die durch die Mehrwertsteuererhöhung induzierten Preiseffekte zuläßt und daß sich die Nominalzinsen daher nur im Ausmaß der Preiseffekte erhöhen. In diesem Umfang wird auch eine Wechselkurskorrektur unterstellt; damit ändert sich der reale Außenwert der D-Mark durch die Steuerreform nicht.

In Tabelle 6 werden die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer solchermaßen konzipierten Steuerreform ausgewiesen. Es zeigen sich insgesamt leichte Wachstumsgewinne. So liegt das reale Bruttoinlandsprodukt um 0,7 vH über dem Niveau, das sich ohne die Steuerreform einstellen würde. Hiervon profitiert auch der Arbeitsmarkt. Die

Zahl der Beschäftigten könnte um gut 100 000 Personen zunehmen. Motor für das Wachstum wären der private Verbrauch aufgrund der durch Steuerentlastungen bedingten Zunahme des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte und die privaten Ausrüstungsinvestitionen. Bei letzteren ist allerdings zu bedenken, daß sich nach der Steuerreform Unternehmen mit hohen Nettoinvestitionen vergleichsweise schlechter stellen. Dies kann, für sich genommen, einen investitionsdämpfenden Effekt auslösen, der vom Modell nicht eingefangen wird. Ähnliches gilt für den Teil der Bauinvestitionen, der stark renditeorientiert ist. Hier könnte es — zumindest für einige Jahre — zu einem Einbruch in der Investitionstätigkeit durch die Steuerreform kommen. Dies wird später im Steuerreform-Szenario IV untersucht.

Mit der Steuerreform könnte eine Reduzierung des hohen deutschen Außenbeitrags verbunden sein. Dies liegt an der Importzunahme als Folge des höheren privaten Verbrauchs. Die Exporte ändern sich wechselkursbedingt nicht. Der Anstieg der Lebenshaltungskosten infolge der Anhebung des Mehrwertsteuersatzes und die höhere Produktivität führen nach einiger Zeit in Deutschland auch zu höheren Tariflohnabschlüssen. Trotz des Wachstumserfolges stellen sich im Ergebnis etwas höhere Lohnstückkosten ein.

Betrachtet man die Entwicklung der Brutto- und Nettoeinkommen, lassen sich auch im ökonometrischen Modell die Wirkungen der Steuerreform auf die Verteilung verfolgen. Unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Wechselwirkungen werden die in den vorausgegangenen Abschnitten ermittelten unmittelbaren Verteilungseffekte teilweise korrigiert. Über die Beschäftigungseffekte und die ausgelösten Tariflohnsteigerungen profitieren die Arbeitnehmer bei den Bruttoeinkommen mehr als die Arbeitgeber. Da die Unternehmereinkommen von der Steuerreform unmittelbar stärker begünstigt werden, steigen die Nettolöhne und -gehälter dennoch schwächer als die Nettoeinkommen der Unternehmer.

Bei der Interpretation der in Tabelle 6 ausgewiesenen Finanzierungssalden ist zu beachten, daß die Simulationen ex post, also zu Preisen und Mengen der Jahre 1988 bis 1991, durchgeführt werden. Daher müssen alle ausgewiesenen absoluten Größen „inflationiert“ werden. Das zusätzliche Finanzierungsdefizit hätte dann im Jahr 1999 die Größenordnung von 20 Mrd. DM anstatt der in Tabelle 6 ausgewiesenen 14,5 Mrd. DM. Binnen vier Jahren ließe sich also gut ein Drittel des als direkter Einnahmeausfall ermittelten Betrages von 30 Mrd. DM über die ausgelösten Multiplikatorprozesse einnehmen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dies muß betont werden, daß der Staat zunächst bereit ist, die Nettoentlastung in der Tat zu realisieren und damit das selbstgesetzte Ziel einer strikten Interpretation des Vertrages von Maastricht zu verletzen.

In der politischen Diskussion aller Parteien spielen Überlegungen zu einer Senkung der Lohnnebenkosten eine

Tabelle 6

Steuerreform — Szenario I¹⁾
 Abweichungen in vH gegenüber Basissimulation (ohne Steuerreform)

	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr
Erwerbstätige	0,2	0,5	0,5	0,4
Produktivität je Erwerbstätigen	0,3	0,2	0,2	0,3
Bruttoinlandsprodukt real	0,5	0,7	0,7	0,7
Privater Verbrauch real	0,8	1,3	1,4	1,3
Staatsverbrauch real	0,0	0,1	0,2	0,3
Anlageinvestitionen real	0,4	0,6	0,6	0,5
Ausrüstungsinvestitionen real	0,8	1,1	1,1	1,0
Bauinvestitionen real	0,1	0,1	0,0	—0,0
Exporte real	0,0	0,0	0,0	0,0
Importe real	0,4	0,7	0,7	0,6
Bruttosozialprodukt nominal	0,7	1,1	1,3	1,6
Preisindex des Privaten Verbrauchs	0,3	0,6	0,8	1,1
Preisindex des BSP	0,3	0,5	0,6	0,9
Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer	0,3	0,6	1,1	1,2
Bruttoeinkommen der Unternehmer	—0,3	0,1	—0,3	—0,0
Volkseinkommen	0,1	0,5	0,7	0,9
Nettoeinkommen der Unternehmer	3,0	3,6	2,8	3,7
Nettolöhne und -gehälter	1,8	2,2	2,4	2,7
Tariflöhne	0,0	0,0	0,5	0,9
Lohnstückkosten	—0,2	—0,1	0,3	0,6
<i>Nachrichtlich:</i>				
Finanzierungssaldo Staat ²⁾ , Mrd. DM	—12,1	—12,6	—9,8	—14,5
Nominalzinsen, %	0,4	0,3	0,2	0,3

¹⁾ Annahmen: — Tarifsenkung und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für den Zeitraum 1988 bis 1991 im Modell simuliert; — Erhöhung des normalen Mwst.-Satzes um einen vH-Punkt; — Realzinsen und realer Wechselkurs exogen. —

²⁾ —: Defizitzunahme.

Quellen: Simulationen mit der DIW-Version des ökonometrischen Konjunkturmodells der Wirtschaftsforschungsinstitute.

wichtige Rolle. In dem *Steuerreform-Szenario II* wird daher der Beitragssatz zur Sozialversicherung um einen Prozentpunkt gesenkt. Da hiervon Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichermaßen profitieren, werden in dieser Modellsimulation für beide Gruppen die ursprünglich vorgesehenen Nettoentlastungen um jeweils den gleichen Betrag gekürzt und der Bundeszuschuß an die Sozialversicherungen erhöht. Wie im Steuerreform-Szenario I wird die Anhebung des normalen Mehrwertsteuersatzes um einen Prozentpunkt unterstellt. Damit bleibt der direkte Entlastungsbetrag der Steuerreform in der Größenordnung von 30 Mrd. DM bestehen. Der Großteil der Entlastung findet nach wie vor bei der Lohn- und Einkommensteuer statt, allerdings ergänzt um eine direkte Entlastung der Arbeitskosten. Davon versprechen sich die Befürworter einer solchen Regelung einen höheren Beschäftigungseffekt als bei einer reinen Einkommensteuerkorrektur. Die Ergebnisse dieses so modifizierten Steuerreform-Szenarios II sind in Tabelle 7 enthalten.

Die Unterschiede in den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der beiden Steuerreform-Strategien sind nicht spektakulär. Der Beschäftigungseffekt fällt im Szenario II mit — hochgerechnet auf Gesamtdeutschland — zusätzlichen

180 000 Personen nach 4 Jahren nennenswert höher aus. Dafür verantwortlich ist zu einem guten Teil ein etwas höheres Wirtschaftswachstum. Ein gravierender Unterschied zwischen beiden Steuerreform-Szenarien besteht in der Preis- und Kostenentwicklung. So verhindert die Senkung des Beitragssatzes zur Sozialversicherung einen Anstieg der Lohnstückkosten. Diese bleiben vielmehr auch im vierten Jahr der Analyse noch unter dem Niveau in der Basisvariante. Die niedrigeren Lohnstückkosten bilden damit ein „Gegengewicht“ zur Mehrwertsteuererhöhung in ihrem Einfluß auf die allgemeine Preisentwicklung. Damit werden bestimmte Transfereinkommen wie Kindergeld oder Sozialhilfe, die nicht an die Nettolöhne gekoppelt sind, nicht so stark entwertet. Dies führt dazu, daß der reale private Verbrauch höher ist als in Szenario I.

Betrachtet man die Einflüsse auf die funktionale Einkommensverteilung, so zeigt sich, daß die steuerreforminduzierten Unterschiede in der Einkommensentwicklung zwischen Arbeit und Kapital im Szenario II nach 4 Jahren weitgehend ausgeglichen werden. Gleichzeitig werden bestimmte Bevölkerungsgruppen von der Reform nicht so stark benachteiligt. In beiden Szenarien profitieren zwar die meisten Transfereinkommensbezieher indirekt und

Tabelle 7

Steuerreform — Szenario II¹⁾
Abweichungen in vH gegenüber Basissimulation (ohne Steuerreform)

	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr
Erwerbstätige	0,3	0,7	0,6	0,5
Produktivität je Erwerbstätigen	0,2	0,1	0,2	0,4
Bruttoinlandsprodukt real	0,5	0,8	0,9	0,9
Privater Verbrauch real	0,9	1,5	1,7	1,7
Staatsverbrauch real	0,0	0,1	0,2	0,3
Anlageinvestitionen real	0,4	0,7	0,8	0,8
Ausrüstungsinvestitionen real	0,8	1,3	1,4	1,4
Bauinvestitionen real	0,1	0,1	0,1	0,1
Exporte real	0,0	0,0	0,0	0,0
Importe real	0,5	0,7	0,8	0,8
Bruttosozialprodukt nominal	0,6	0,9	1,1	1,3
Preisindex des Privaten Verbrauchs	0,3	0,3	0,4	0,6
Preisindex des BSP	0,1	0,2	0,3	0,4
Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer	−0,1	0,3	0,7	0,8
Bruttoeinkommen der Unternehmer	0,3	0,1	−0,2	0,2
Volkseinkommen	0,0	0,3	0,4	0,6
Nettoeinkommen der Unternehmer	2,8	2,9	2,2	3,1
Nettolöhne und -gehälter	1,9	2,4	2,6	2,9
Tariflöhne	0,0	0,0	0,4	0,7
Lohnstückkosten	−0,6	−0,5	−0,2	−0,1
<i>Nachrichtlich:</i>				
Finanzierungssaldo Staat ²⁾ , Mrd. DM	−11,8	−12,9	−11,7	−17,1
Nominalzinsen, %	0,3	0,1	0,1	0,2

¹⁾ Annahmen: — Tarifsenkung und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für den Zeitraum 1988 bis 1991 im Modell simuliert; — Erhöhung des normalen MwSt.-Satzes um einen vH-Punkt; — Realzinsen und realer Wechselkurs exogen; — Beitragssätze der Sozialversicherung um einen vH-Punkt gesenkt und Steuertarifsenkung 1999 für Arbeitnehmer und Arbeitgeber im gleichen Umfang entsprechend gekürzt. —

²⁾ —: Defizitzunahme.

Quellen: Simulationen mit der DIW-Version des ökonometrischen Konjunkturmodells der Wirtschaftsforschungsinstitute.

zeitverzögert über die faktische Nettolohnanpassung von der Steuerreform. Doch in Szenario II fallen die Preisefekte deutlich niedriger aus.

In den Steuer-Szenarien I und II können bei einer Ausweitung der öffentlichen Nettokreditaufnahme geringe Wachstumsgewinne erzielt werden. Dies ändert sich aber völlig, wenn versucht wird, die Steuerreform durch eine gleichzeitige Ausgabenkürzung zu finanzieren. Die entsprechenden Ergebnisse sind als *Steuerreform-Szenario III* in Tabelle 8 enthalten. Angenommen wird, daß die 30 Mrd. DM Nettoentlastung zu jeweils einem Drittel durch eine Kürzung öffentlicher Investitionen, durch einen geringeren Staatsverbrauch und durch eine Reduzierung der staatlichen Transferzahlungen an die privaten Haushalte aufgebracht werden sollen. Die Kürzung der Staatsausgaben wirkt unterschiedlich stark und schnell kontraktiv auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Über den Einkommenskreislauf kann dies sogar dazu führen, daß die Nettogewinne der Unternehmen trotz geringerer Steuersätze niedriger ausfallen, weil die Bruttogewinne stark sin-

ken. Die Investitionen der Unternehmen fielen bei geringerer Nachfrage und vergleichsweise geringeren Gewinnen deutlich niedriger aus als in einer Situation ohne Steuerreform.

Die Ergebnisse von Tabelle 8 zeigen genau dieses Bild. Die ausgelösten kontraktiven Impulse senken das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung. Davon sind im Prinzip alle Komponenten des Bruttoinlandsprodukts betroffen. Nur die unterstellte leichte Abwertung der D-Mark verhindert, daß auch die Exporte zurückgehen. Bei einer sinkenden Kapazitätsauslastung fällt auch der Preisanstieg trotz Mehrwertsteuererhöhung nur bescheiden aus. Letztlich läßt sich die Mehrwertsteuererhöhung nicht voll auf die Verbraucher weiterwälzen. Dies wirkt gewinnmindernd. Daß wegen der Steuerreform die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen immer noch leicht über dem Niveau in der Basissimulation liegen, ist nur von geringer Bedeutung. Die Investitionen sind in diesem Fall dennoch geringer als im Basisszenario (ohne Steuerreform). Dem Staat ist es allerdings gelungen, seine Steuerreform aufkommensneutral zu finanzieren.

Tabelle 8

Steuerreform — Szenario III¹⁾
Abweichungen in vH gegenüber Basissimulation (ohne Steuerreform)

	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr
Erwerbstätige	−0,3	−0,5	−0,3	−0,2
Produktivität je Erwerbstätigen	−0,5	−0,5	−0,5	−0,6
Bruttoinlandsprodukt real	−0,9	−0,9	−0,9	−0,8
Privater Verbrauch real	−0,2	−0,3	−0,3	−0,1
Staatsverbrauch real	−2,0	−2,3	−2,2	−2,5
Anlageinvestitionen real	−1,9	−1,8	−1,7	−1,7
Ausrüstungsinvestitionen real	−0,7	−0,8	−0,7	−0,6
Bauinvestitionen real	−2,8	−2,8	−2,6	−2,8
Exporte real	0,0	0,0	0,0	0,0
Importe real	−0,3	−0,3	−0,2	−0,1
Bruttosozialprodukt nominal	−0,7	−0,7	−0,8	−0,9
Preisindex des Privaten Verbrauchs	0,1	0,2	0,3	0,0
Preisindex des BSP	0,1	0,2	0,1	0,1
Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer	−0,5	−0,6	−1,0	−0,9
Bruttoeinkommen der Unternehmer	−3,5	−2,8	−2,0	−2,7
Volkseinkommen	−1,4	−1,3	−1,3	−1,4
Nettoeinkommen der Unternehmer	−0,7	0,6	1,1	0,6
Nettolöhne und -gehälter	1,1	1,0	0,5	0,8
Tariflöhne	0,0	0,0	−0,6	−0,7
Lohnstückkosten	0,4	0,3	−0,1	−0,0
<i>Nachrichtlich:</i>				
Finanzierungssaldo Staat ²⁾ , Mrd. DM	1,6	−0,5	0,0	1,9
Nominalzinsen, %	0,1	0,1	0,1	−0,2

¹⁾ Annahmen: — Tarifsenkung und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für den Zeitraum 1988 bis 1991 im Modell simuliert; — Erhöhung des normalen MwSt.-Satzes um einen vH-Punkt; — Kompensation der Steuerausfälle durch Senkung der öffentlichen Bauinvestitionen, der Transfers und des Staatsverbrauchs um jeweils ein Drittel der gesamten Steuerentlastung. —

²⁾ —: Defizitzunahme.

Quellen: Simulationen mit der DIW-Version des ökonometrischen Konjunkturmodells der Wirtschaftsforschungsinstitute.

Neben den Risiken, die sich aus dem Versuch einer aufkommensneutralen Finanzierung der Steuerreform ergeben, bestehen, wie vorne schon angesprochen, besondere Gefahren bezüglich der weiteren Entwicklung der gewerblichen Bau- und der Wohnungsbauinvestitionen. Der beabsichtigte relativ rasche Umstieg auf geringere Steuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage über eine Reduzierung der Abschreibungsmöglichkeiten verschlechtert die Renditeerwartungen von Anlagen im gewerblichen und privaten Vermietungsbereich in erheblichem Ausmaß. Mit einem kräftigen Rückgang der Investitionstätigkeit in diesen Bereichen ist daher zu rechnen. Orientiert an den Investitionen, die in erster Linie aus Renditeinteressen im gewerblichen und im Wohnungsbau in der Vergangenheit erfolgten, werden in diesem *Steuerreform-Szenario IV* die gewerblichen Bauinvestitionen exogen um 8 vH und die Wohnungsbauinvestitionen um 13 vH gegenüber der Basisvariante reduziert. Bei diesen Abschlägen handelt es sich naturgemäß um eine grobe Schätzung. Zu bedenken ist, daß es bei den von den eingeschränkten Abschreibungsmöglichkeiten betroffenen Investitionen zu Vorzieheffekten kommt, so daß diese Inve-

stitutionen nach Inkrafttreten der Steuerreform kurzfristig sogar noch stärker zurückgehen. Erst wenn weitere Rationalisierungsmaßnahmen im Baubereich gegriffen haben und das Mietenniveau für gewerbliche Bauten und für private Wohnungen aufgrund des Rückgangs des Angebots deutlich gestiegen ist, sind Anlagen in diesen Bereichen unter Renditegesichtspunkten wieder interessant. Ansonsten entsprechen die Annahmen in diesem Szenario denen von Steuerreform-Szenario I.

Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen eines durch die Steuerreform ausgelösten Rückgangs der Bauinvestitionen sind dramatisch (vgl. Tabelle 9). Hochgerechnet auf ein Niveau zu Ende dieses Jahrzehnts könnten unter diesen Annahmen die jährlichen öffentlichen Finanzierungsdefizite der Steuerreform bis zu 40 Mrd. DM betragen. Auch wenn dieses Szenario IV keinen echten Prognosecharakter hat, so zeigt es doch die Risiken, die kurz- bis mittelfristig mit der Verschlechterung der Abschreibungsbedingungen bei Bauinvestitionen verbunden sind. In dieser Modellsimulation wird unterstellt, daß der Nachfrageausfall bei den Bauinvestitionen nicht automatisch durch eine

Tabelle 9

Steuerreform — Szenario IV¹⁾
 Abweichungen in vH gegenüber Basissimulation (ohne Steuerreform)

	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr
Erwerbstätige	−0,1	−0,4	−0,4	−0,4
Produktivität je Erwerbstätigen	−0,3	−0,5	−0,6	−0,7
Bruttoinlandsprodukt real	−0,4	−0,9	−1,0	−1,1
Privater Verbrauch real	0,5	0,4	0,1	0,1
Staatsverbrauch real	0,0	−0,1	−0,2	−0,3
Anlageinvestitionen real	−3,0	−5,3	−5,1	−5,3
Ausrüstungsinvestitionen real	−0,4	−1,1	−1,3	−1,4
Bauinvestitionen real	−5,1	−8,4	−8,6	−9,2
Exporte real	0,0	0,0	0,0	0,0
Importe real	0,0	−0,1	−0,2	−0,2
Bruttosozialprodukt nominal	−0,2	−0,6	−0,8	−1,0
Preisindex des Privaten Verbrauchs	0,2	0,3	0,3	0,3
Preisindex des BSP	0,2	0,2	0,2	0,1
Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer	−0,2	−0,5	−0,7	−1,0
Bruttoeinkommen der Unternehmer	−2,5	−3,1	−2,7	−2,7
Volkseinkommen	−0,9	−1,3	−1,3	−1,5
Nettoeinkommen der Unternehmer	0,4	0,2	0,3	0,7
Nettolöhne und -gehälter	1,4	1,1	0,7	0,7
Tarifflöhne	0,0	0,0	−0,2	−0,6
Lohnstückkosten	0,2	0,4	−0,3	0,1
<i>Nachrichtlich:</i>				
Finanzierungssaldo Staat ²⁾ , Mrd. DM	−16,7	−24,5	−24,3	−28,5
Nominalzinsen, %	0,2	0,1	0,1	−0,1

1) Annahmen: — Tarifsenkung und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für den Zeitraum 1988 bis 1991 im Modell simuliert; — Erhöhung des normalen MwSt.-Satzes um einen vH-Punkt; — Realzinsen und realer Wechselkurs exogen; — Reduzierung der Wohnungsbauinvestitionen um 13 vH und der gewerblichen Bauinvestitionen um 8 vH. —

2) —: Defizitzunahme.

Quellen: Simulationen mit der DIW-Version des ökonometrischen Konjunkturmodells der Wirtschaftsforschungsinstitute.

Mehrnachfrage in anderen Bereichen ausgeglichen wird. Zwar steigt die Spartätigkeit und damit das Kapitalangebot an den Finanzmärkten. Die dadurch ausgelösten zinsenkenden Effekte sind aber — angesichts des internationalen Charakters der Kapitalmärkte — so gering, daß es in Deutschland nicht zu einer Kompensation des Nachfrageausfalls kommt.

Schlußfolgerungen

Die wirtschaftliche Debatte in Deutschland wird gegenwärtig von zwei Themen dominiert. Auf der einen Seite wird strikte Haushaltsdisziplin im Sinne des Abbaus staatlicher Defizite gefordert, um die Stabilität des Euro nicht zu gefährden. Auf der anderen Seite soll mit einer durchgreifenden Steuerreform ein großer Schritt in Richtung Abbau der Arbeitslosigkeit unternommen werden. Unzweifelhaft bestehen enge Verbindungen zwischen beiden Themen; nichtsdestotrotz werden sie losgelöst voneinander diskutiert. Wer aber staatliche Ausgaben kürzen und Steuern erhöhen will, um das staatliche Defizit auf 3 vH in Relation

zum Bruttoinlandsprodukt zurückzuführen, und gleichzeitig eine Nettoentlastung der Unternehmen und der privaten Haushalte in Höhe von 30 Mrd. DM anstrebt, muß erklären, wie das zu machen ist.

Offenbar setzt die Regierung darauf, daß sie zwar eine Nettoentlastung von Steuern realisiert, andererseits aber andere staatliche Ausgaben so stark reduziert, daß die staatlichen Defizite nicht steigen, ja in Relation zum Bruttoinlandsprodukt sogar sinken. Die hier durchgeführten ökonometrischen Simulationen zeigen, daß eine solche Strategie nicht aufgehen kann. Man mag über Einzelheiten solcher Simulationen streiten, daß die Richtung der von ihnen vorausgesagten Effekte falsch ist, ist sehr unwahrscheinlich. Insofern wird eine Strategie, die im Kontext mit den steuerlichen Maßnahmen auf forcierte Konsolidierung setzt, die angestrebten Wachstums- und Beschäftigungsziele nicht erreichen.

Es ist ohne Zweifel richtig, die Anstrengungen zur Verbesserung der Effizienz der Wirtschaft und der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen fortzusetzen. Dazu

gehört auch die Vereinfachung und Verbesserung des Steuersystems. Es ist aber eine Illusion zu glauben, daß sich im Gefolge dieser spezifischen Maßnahmen — unabhängig von dem Gesamtpaket und dessen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen — die Beschäftigungssituation verbessert. Die Kürzung von Staatsausgaben verschlechtert für sich genommen die wirtschaftliche Situation, auch wenn sie prinzipiell geeignet ist, die Effizienz des Gesamtsystems zu erhöhen. Nur in der Zusammenschau von mikro- und makroökonomischen Effekten läßt sich eine Vorstellung über die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen gewinnen.

Eine Steuer- und Abgabenreform sollte sowohl Steuerermäßigungstatbestände, deren Lenkungsfunktion entbehrlich ist, abbauen, als auch die distributive Funktion der Einkommensteuer erhalten. Darüber hinaus sollten die im Zuge der deutschen Einigung entstandenen Verzerrungen durch die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung abgebaut werden. Dies würde das Sozialversicherungssystem entlasten und damit stabilisieren. Unter diesen Rahmenbedingungen und den weiterhin hohen Belastungen des Staatshaushalts durch den Aufbau in Ostdeutschland ist eine deutliche Reduzierung

der Steuertarife kurzfristig nur dann akzeptabel, wenn zugleich staatliche Defizite hingenommen werden. Wird das von der Bundesregierung wegen der von ihr vertretenen strikten Interpretation der Kriterien des Maastricht-Vertrages und des in Dublin beschlossenen Stabilitäts- und Wachstumspaktes abgelehnt, ist eine Verschlechterung der Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven im Gefolge der Steuerreform unvermeidbar.

Insgesamt fällt die ökonomische Bilanz des Reformpaketes ernüchternd aus. Von einer deutlichen Senkung der Steuerlast kann wohl kaum gesprochen werden. Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote sinkt um weniger als einen Prozentpunkt. Höherverdienende werden — auch nach dem Abbau von Steuervergünstigungen — durch das Reformpaket stärker begünstigt als die unteren und vor allem die mittleren Einkommensbezieher. Dieser Effekt wird verschärft, wenn zur Deckung der Einnahmelücke die Mehrwertsteuer noch stärker erhöht oder die staatlichen Ausgaben noch weiter gekürzt werden. In diesem Fall werden auch die Unternehmen eher Verlierer als Gewinner sein. Erhebliche Risiken ergeben sich für den Wohnungsbau, wenn die staatliche Förderung weitgehend abgebaut wird.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948.

- Nr. 142 **Präferenzregelung der Forschungs- und Entwicklungsförderung in Berlin.** Von Kurt Hornschild. 68 S. 1985. (3-428-05800-3). DM 19,80 / öS 145,— / sFr 20,—.
- Nr. 143 **Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen.** Von Franz-Josef Bade. 280 S. 1987. (3-428-06201-9). DM 56,— / öS 409,— / sFr 56,—.
- Nr. 144 **Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung des Hungers in der Welt.** Von Peter Hrubesch und Siegfried Schultz (Hrsg.). 259 S. 1987. (3-428-06311-2). DM 54,— / öS 394,— / sFr 54,—.
- Nr. 145 **Die Beseitigung von Steuergrenzen in der Europäischen Gemeinschaft — Vorteile und Probleme einer Harmonisierung von Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern im europäischen Binnenmarkt.** Von Rüdiger Parsche, Bernhard Seidel und Dieter Teichmann unter Mitarbeit von Georg Erber und Hansjörg Haas. 468 S. 1988. (3-428-06387-2). DM 82,60 / öS 603,— / sFr 83,—.
- Nr. 146 **Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Entwicklung der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft.** Von Fritz Franzmeyer (Hrsg.). 252 S. 1991. (3-428-07253-7). DM 62,— / öS 453,— / sFr 62,—.
- Nr. 147 **Nationalstaat und Interdependenz — kooperative Interaktionsmuster in der EG-Handelspolitik.** Von Christian Siebert und Eirik Svindland. 250 S. 1992. (3-428-07380-0). DM 72,— / öS 526,— / sFr 72,—.
- Nr. 148 **Familie und Erwerbstätigkeit im Umbruch.** Von Notburga Ott und Gert Wagner (Hrsg.). 252 S. 1992. (3-428-07479-3). DM 72,— / öS 526,— / sFr 72,—.
- Nr. 149 **Rigide Preise, flexible Mengen — Ansätze zu einer dynamischen Analyse von Angebots- und Nachfrageschocks.** Von Heiner Flassbeck, Gustav Adolf Horn, Rudolf Zwiener. 254 S. 1992. (3-428-07521-8). DM 72,— / öS 526,— / sFr 72,—.
- Nr. 150 **Die Idee der Cash-flow-Steuer vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Steuersystems.** Von Stefan Bach. 474 S. 1993. (3-428-07984-5). DM 98,— / öS 715,— / sFr 98,—.
- Nr. 151 **Das Konvergenzproblem — Wirtschaftspolitik im Europa von Maastricht.** Von Fritz Franzmeyer (Hrsg.). 324 S. 1994. (3-428-08018-1). DM 88,— / öS 642,— / sFr 88,—.
- Nr. 152 **Selbstverpflichtungen der Industrie zur CO₂-Reduktion.** Von Michael Kohlhaas und Barbara Praetorius. 192 S. 1994. (3-428-08075-0). DM 76,— / öS 555,— / sFr 76,—.
- Nr. 153 **Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform.** Von Stefan Bach, Michael Kohlhaas, Volker Meinhardt, Barbara Praetorius, Hans Wessels und Rudolf Zwiener. 234 S. 1995. (3-428-08292-3). DM 84,— / öS 613,— / sFr 84,—.
- Nr. 154 **Transferleistungen in die neuen Bundesländer und deren wirtschaftliche Konsequenzen.** Von Volker Meinhardt, Bernhard Seidel, Frank Stille und Dieter Teichmann. 104 S. 1995. (3-428-08293-1). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 155 **Technologische Zusammenarbeit von Berliner Unternehmen mit den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas.** Von Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. 100 S. 1995. (3-428-08411-X). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 156 **Demonstrationszentren für Faserverbundkunststoffe.** Von Friederike Behringer, Heike Belitz, Kurt Hornschild und Hans Wessels. 246 S. 1995. (3-428-08577-9). DM 86,— / öS 628,— / sFr 86,—.
- Nr. 157 **Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre.** Von Martin Gornig, Bernhard Seidel, Dieter Vesper, Christian Weise (DIW) in Zusammenarbeit mit Hans-Jürgen Ewers, Carl Friedrich Eckhardt, Rainer Magnan (GIB). 152 S. 1996. (3-428-08715-1). DM 74,— / öS 540,— / sFr 74,—.
- Nr. 158 **Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union.** Von Fritz Franzmeyer und Christian Weise. 201 S. 1996. (3-428-08768-2). DM 82,— / öS 599,— / sFr 82,—.
- Nr. 159 **Zwischenbilanz der Strukturfondsinterventionen und anderer EU-Programme in den neuen Bundesländern — Gemeinsamkeiten und Unterschiede.** Von Kathleen Toepel. 71 S. 1996. (3-428-08870-0). DM 64,— / öS 467,— / sFr 58,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin

Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200

DIW-Internet-Homepage: <http://www.diw-berlin.de/>

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep, Wolfram Schrettli, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann.

Steuerreform 1998/99: Kein Durchbruch bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Bearbeitet von Dieter Teichmann und Rudolf Zwiener. —

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

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

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304